جـــــامعة مـــــــنتوري قسنطـــــــــــينة

كليـــــة الحقــــــــــوق

قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الرشيد

دراسة حالة الجزائر

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية

فرع : الديمقراطية و الرشادة.

إعداد الطالبة:

جردير ليلى.

إشـــــــراف الأستاذ:

د. عبد النور ناجي.

أعضاء لجنة المناقشة

ا.د:كيبش عبد الكريم........... رئيسا.

د:طاشمـــة بومـــدين ....مناقشا.

د:بوريـــش ريـــاض.........عضوا.

السنة الجامعية

2010- 2011 م/ 1431-1432هـ




بسم الله الرحمن الرحيم

إهــــــــــداء

إلـــــــى؛

أمي ...ثم أمي ...ثم أمي.

روح جدتي الغالية ...لم تجني ما زرعته في هذه الحياة ...

لكنك الآن في عليائك تجنين واحدة من حسناتك.

إلى جدي ...ومن أحب دوما نجاحي...أبي العزيز.

أخي الغالي يزيد وأسرته...وأحبة الروح...إخوتي وأخواتي.

إلى من قاسمني أجمل اللحظات وأصعب اللحظات... زوجي الكريم.

إلى أجمل ما في حياتي وكل حياتي...ابنتي الحبيبتين هبة الله ومـــرام.

إلى زملائي وزميلاتي في دفعة ماجستير الديمقراطية و الرشادة قسنطينة 2007-2009.

إلى كل صديق وقريب اهدي هذا العمل .

البـــاحثة

شكر وتقدير

أتوجه بكل الشكر والامتنان إلى أستاذي الدكتور عبد النور ناجي لإشرافه و ودعمه وتوجيهاته الثمينة خلال انجاز هذا العمل .

و كل الشكر والتقدير إلى أساتذتي : **الأستاذ الدكتور: كيبش عبد الكريم، والدكتور بوريــــش ريــــاض، أمحند برقوق، الدكتور سعود صالح، الدكتور جفال عمار، الدكتور فرحاتي عمر ، الدكتور بخوش مصطفى ، والأستاذ يخلف عبد السلام.**

و الى كل المساهمين في إنجاح تكوين ماجستير الديمقراطية و الرشادة بجامعة قسنطينة.

إلى كل من علمني حرفا أو شجعني بكلمة .

مــقدمة

إن لكل عصر مفرداته، ويمكن القول بثقة كبيرة إن إحدى أم المفردات التي ميزت هذا العصر هي مفردة التنمية ، هذه الأخيرة التي ارتبطت بمصطلحات كثيرة ... التنمية الاقتصادية، التنمية السياسية، التنمية المستدامة ، التنمية البشرية والإنسانية ، غير أن هناك مفهوما حديثا نسبيا لم يأخذ حظه من الشهرة إلا مؤخرا مقارنة بسابقيه وهو مفهوم التنمية الإدارية ، حيث أنه ورغم الاتجاهات الفكرية والسياسية السائدة التي قللت من أهمية العديد من الافتراضات الأساسية لإدارة التنمية الإدارية إلا أن فكرة اعتبار الإدارة العامة أداة لا غنى عنها في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية تعتبر من الأفكار التي لاقت قبولا واسعا، في حين أن تجاهل هذه الحقيقة كان بمثابة السبب لفشل عمليات التنمية، خصوصا في عصر يتسم بكثرة وتعقد التحديات و القضايا الجديدة على غرار قضايا البيئة ، حقوق الإنسان، مكافحة الفقر وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة ، وفي مقابل هذه التحديات نجد العديد من المشاكل والآفات التي تنخر أجهزة الإدارة العامة وتحد من فعاليتها في أداء وظائفها من فساد مستشر وتخلف مطبق ، حيث أظهرت عمليات التقييم الحديثة وجود بعض الدلالات التي تشير لمشكلة الإدارة باعتبارها الحلقة الضعيفة في سلسلة التنمية.

أهمية الدراسة:

الإدارة العمومية مكون لا يمكن إنكار أهمية تأثيره في الدولة الحديثة. نظرا لدورها الحاسم في رسم وتنفيذ السياسات العامة، وكذا دورها في إيصال وتوفير الحاجات اليومية لحياة المواطن من أبسط إلى أعقد الخدمات...لدرجة قيل معها من طرف فقهاء الإدارة أن: "قيمة الدولة من قيمة الإدارة العامة فيها" ،كما وصفت التنمية الإدارية بأنها "أم التنميات". ويمكن القول أن الإدارة العامة هي المرآة العاكسة لصورة السلطة لدى المواطن، فمن خلال نوعية الخدمات التي يتلقاها هذا الخير يمكنه أن يستشف مدى كفاءة وفعالية السلطة الحاكمة من عدمه، وكذلك مدى اهتمامها واكتراثها لانشغالاته ومشاكله أو عكسه ، كما أنه قد تبث بما لا يدع مجالا للشك أن الجهاز الإداري مكون لا غنى له في معادلة التنمية الشاملة ، وتزداد أهمية الدراسة بالنظر إلى الخسائر الكبيرة التي أصبحت تتسبب فيها ممارسات الفساد الإداري بكل أنواعه، والكلفة الباهظة للتخلف الإداري على كل الأصعدة ، وبالتالي فلا بد من الاهتمام بهذا الموضوع وإدراجه كأولوية لدى صناع القرار ولدى الباحثين والأكاديميين ، وذلك من أجل توفير القاعدة الصلبة والمستقرة التي تستطيع أن تقف عليها باقي العمليات الإصلاحية والتنموية الأخرى، ومن أجل إصلاح العلاقة بين الدولة والمواطن ، عبر تحسين نوعية حياته وضمان حقوقه والسمو به من مرتبة التائه والمنهك في بحثه عن توفير أدنى ضروريات الحياة إلى مرتبة المبدع و الخلاق.

مبررات اختيار الموضوع:

تكمن أسباب اختيار موضوع التنمية الإدارية باعتبارها مدخلا لتجسيد الحكم الراشد مع مقاربة الحالة الجزائرية في أسباب ذاتية وموضوعية.

أما الأسباب الذاتية: فهي الرغبة التي تولدت للبحث في موضوع يتصل بتحليل أسباب المظاهر السلبية في الإدارة العامة الجزائرية والبحث عن سبل علاجها، وذلك نابع من التجربة الشخصية مع هيئات الخدمة العامة، والتي لم تكن تخلو من سوء معاملة أو تسويف أو تأجيل أو تأخير وما يتبعه من ضياع مصالح وأشغال. وبالتالي الرغبة في اكتشاف أسباب المعاناة التي أصبحت قدرا يوميا بل وهاجسا للمواطن الجزائري كلما احتاج لخدمات إدارته العامة لدرجة اعتباره لهذه الأخيرة شرا لابد منه، وبالتالي الرغبة في المساهمة ولو بجزء يسير في الرامية لحل هذه المشكلة.

أما الأسباب الموضوعية: فهي أساسا تنبع من أهمية هذا الموضوع خصوصا في ظل التطورات الحديثة والمتسارعة التي يشهدها عصرنا كالعولمة وتطور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وإعادة بعث مفهوم الحكم الراشد ومعه إعادة تشكيل دور الدولة و مؤسساتها بما فيها الأجهزة الإدارية الحكومية، هذه المتغيرات جعلت من الضروري البحث في واقع الإدارة العامة ببلدنا وأين أصبحت من المفاهيم والنظريات الحديثة، وكيفية تجنيدها وتكييفها لتلعب دورا حقيقيا في ترسيخ الحكم الراشد بالجزائر.

أدبيات الدراسة:

- في الواقع و بعد إجراء مسح لما أتيح لنا من مراجع حول هذا الموضوع ، تجدر الإشارة إلى انه لم نصادف أي مرجع يتناول موضوعا مطابقا لموضوع الدراسة ، لكن هذا لا ينفي وجود أدبيات تناولت اجزاءا من الموضوع سواء في شقه النظري أو التطبيقي ، حيث استعملت التنمية الإدارية غالبا كمدخل لتحقيق أنماط أخرى من التنمية و التنمية الشاملة ومن هذه الأدبيات نذكر:

- كتاب **التنمية الإدارية** لصاحبه الدكتور إبراهيم درويش -1975- يعتبر مرجعا مهما في التأصيل لمفهوم التنمية الإدارية ، بأسلوب ركز على أهمية هذه العملية في حياة الدول والمجتمعات كما ركز بشكل كبير على المشاكل الإدارية المختلفة مبرزا الأسباب التاريخية السياسية والاجتماعية الكامنة ورائها كما قدم أساليبا للعلاج راعت المتغيرات والنظرية السائدة وقتها يعتبر مرجعا مهما من الناحية النظرية.

- كتاب **التنمية الإدارية** لصاحبه موسى اللوزي-2002- تناول هذا الكتاب مفهوم التنمية الإدارية بأسلوب حديث ومعايش للتغيرات العالمية الحالية خصوصا ما يتعلق منها بالعولمة وضغوطها

وابرز أهمية التنمية الإدارية لمواجهة هذه المتغيرات كما ربط أساليب الإصلاح والعلاج بالمفاهيم

الحديثة من شفافية ، مشاركة ، مسائلة...ونبه هذا المرجع إلى ضرورة التمييز بين المفاهيم المختلفة من إصلاح وتطوير وتنمية وان لكل مصطلح دواعيه وتقنياته الخاصة في حين ان التنمية الإدارية هي الأعم والاشمل.

- مقالة **التنمية الإدارية** لصاحبها الدكتور علي السلمي بالمجلة العربية للإدارة -1997- عرفت بمفهوم التنمية الإدارية بكل عناصره من خصائص ومجالات وتقنيات وأساليب ،كما تعاملت مع هذا المفهوم كمدخل استراتيجي لتحقيق التطور والتنمية الشاملة ، إذ استخدم الكاتب المقترب النظمي في دراسته معتبرا الأجهزة الإدارية انساقا مفتوحة تؤثر وتتأثر ببيئتها.

- مقالة **التنمية الإدارية إشكالات ومداخل** لصاحبها الدكتور عامر الكبيسي -2002- تناول المفهوم من وجهة نظر مجتمعية مبرزا كيف أن تحقيقها هو مسؤولية مشتركة لكل الأطراف ، السلطة والمجتمع الهيئات الإدارية والمواطن بحد ذاته، وليس مسؤولية السلطة وحدها.هذا إضافة إلى عديد الدراسات الواردة في المجلات المتخصصة بالإدارة العامة والتنمية الإدارية.

وإذا كانت هذه المراجع قد تناولت الموضوع من الناحية النظرية فان هناك دراسات تناولت الموضوع مسقطة إياه على الحالة الجزائرية منها:

- **منشورات مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية** : وهي مبادرة تابعة لبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية ، تحت رعاية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي و منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ، تهتم **بإ**صلاح الإدارة العامة في إطار علاقتها بالحكم الراشد، تصدر دراسات وتقارير دورية عن الدول العربية ومن ضمنها الجزائر وتتضمن هده المبادرة المحاور الإصلاحية التالية:

-الخدمة المدنية والنزاهة.

-الحكومة الالكترونية.

- الإدارة الرشيدة للمال العام.

-تقديم الخدمات العامة.

-دور القضاء وإنفاذ القانون .

-المجتمع المدني المواطن والإصلاح.

في السياق الجزائري نذكر:

- **إستراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر** : وهي أطروحة دكتوراه دولة لصاحبها الدكتور منصور بن

لرنب –رحمه الله– ، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية الجزائر 1988، والتي تضمنت خطة شاملة لإصلاح وتنمية الإدارة الجزائرية بمنهج علمي جمع بين الصالة والمعاصرة، لكن ورغم القيمة العلمية الفذة للدراسة فيمكن القول انه قد تجاوزها الكثير من الأحداث والمتغيرات العالمية والوطنية التي لابد معها من دراسات مواكبة لهذه التغيرات .

– **التنمية الإدارية مدخل بديل للإصلاح والتمكين للتنمية السياسية في الجزائر:** وهي مقالة لصاحبها الدكتور بومدين طاشمة ، تعتبر دراسة شاملة ، إذ اعتمدت على تشخيص واقع الإدارة الجزائرية بما يتضمنه من مشاكل وآفات، مع تحليل دقيق لأسباب هذه المشاكل ، واقتراح الحلول والبدائل اللازمة .

– **واقع ومقتضيات تنمية الإدارة العمومية بالجزائر:** مقالة لصاحبها سعيد مقدم ، تناولت هي الأخرى تشخيص واقع الإدارة العمومية في الجزائر،كما حددت متطلبات الانتقال إلى الوضع المنشود لإدارة جزائرية فاعلة في خدمة المواطن والتنمية.

وتعد الدراسة الحاضرة استكمالا وإضافة للجهود المبذولة في سبيل التعرف على أوجه القصور والخلل في أداء الإدارة الجزائرية ومعرفة أسبابها و سبل علاجها ،كما أنها ستتميز بأبعاد جديدة أبرزها ربط التنمية الإدارية بمسعى الحكم الراشد ، كما ستأخذ بعين الاعتبار المتغيرات العالمية الحديثة على رأسها العولمة ودور المؤسسات العالمية ،وانعكاساتها على مسالة التنمية الإدارية ، وكذا القضايا الجديدة للتنمية الإدارية في عصر الحكم الراشد، ومن الناحية التطبيقية ستتضمن الدراسة تحليلا لخصائص البيئة الجزائرية بكافة أبعادها وكيفية تأثيرها على الإدارة فيها،كما ستتضمن محسا وتقييما للجهود السابقة للإصلاح والتنمية فضلا عن اقتراح رؤية مستقبلية للتنمية الإدارية بالجزائر.

الإشكالية:

لقد أضحى من المسلم به أهمية التنمية الإدارية لأي عملية تطوير وتنمية في أي مجال ،كما إن هناك في الوقت الراهن توجها شديدا نحو الربط بين فعالية ونجاعة الإدارة العامة وبين تحقيق وتجسيد الحكم الراشد ، خصوصا على مستوى المؤسسات العالمية المتبنية لمفهوم الحكم الراشد ، والتي أصبحت تحث الدول على إحداث تغييرات جوهرية في أجهزتها الإدارية على اعتبار أن دراسات وأبحاث هذه المؤسسات قد خلصت إلى أهمية تقوية وتطوير المؤسسات الإدارية لتحسين نوعية الحكم ، وإذا كانت التنمية الإدارية ضرورية وأساسية لأجل تحقيق حكم يتصف بالجودة والفعالية وهذا أمر لا اختلاف عليه لأنه أصلا ينبع من مدى أهمية جهاز الإدارة العامة وموقعه الحيوي في البناء الكلي الدولة، فان التساؤل يمكن أن يكون حول الكيفية أو الطريقة لتي تساهم بها التنمية الإدارية في تحقيق الحكم الراشد وبالتالي فإن الإشكالية الرئيسية للدراسة هي الآتية:

ـــ كيف يمكن تفعيل آليات ووسائل التنمية الإدارية في سبيل جعل الإدارة العامة دعامة حقيقة لبناء وترسيخ الحكم الراشد في الجزائر؟

ومن هذا التساؤل الرئيسي يمكن أن تنبثق عدة تساؤلات جزئية لتسهيل مهمة البحث عن إجابة للإشكالية الرئيسية.

ـــ كيف يؤثر الفساد والتخلف الإداري في الأنساق السياسية ،الاقتصادية ،الاجتماعية والبشرية؟
ـــ ما هي آليات التنمية الإدارية لمواجهة الفساد والتخلف الإداري؟ وما هي العلاقات أو التداخلات التي يمكن أن تربطها بمعايير وخصائص الحكم الراشد؟
ـــ ما الذي يميز واقع الإدارة العامة الجزائرية من مشاكل وصعوبات؟ وما هي في مقابل ذلك الجهود المبذولة في مجال التنمية الإدارية فيها؟
ـــ ما هي أهم المحاور والورشات التي يمكن العمل عليها لتحقيق التنمية الإدارية في الجزائر ؟

إن للدراسة حدودا معينة من حيث المجال الزمان والمكان ،حيث أنها تقتصر على دراسة التنمية الإدارية للإدارة الحكومية فقط، وعليه فإن مظاهر التخلف أو الفساد التي سيتم التطرق إليها هي فقط فيما يختص بالجهاز الإداري الحكومي، وكذلك الأمر بالنسبة لوسائل وأدوات ومجالات الإصلاح والتطوير والنظريات الحديثة للإدارة ، التي سيتم معالجتها من منظور الإدارة العامة.

وبالنسبة للقسم التطبيقي أو دراسة الحالة فإن حدود الدراسة تنحصر مكانيا في التجربة الجزائرية، أي الإدارة العمومية الجزائرية بشقيها المركزية والمحلية، أما زمنيا فهي تتعلق أساسا بفترة معينة وهي بداية التسعينات ، أي أن ما سيتم التطرق إليه من إصلاحات أو مشاكل يتعلق بفترة العشريتين الأخيرتين،

وذلك لاعتبار بداية التسعينات مرحلة حاسمة في تاريخ الجزائر من حيث ما عرفته من إصلاحات سياسية

(الانفتاح السياسي والتعددية الحزبية) واقتصادية (برامج التكيف والتعديل الهيكلي) وما كان لها من آثار في السياق العام للإدارة. مع الرجوع أحيانا إلى فترة ما بعد الاستقلال عندما يتطلب الأمر على اعتبار أن بعض المؤسسات والهيئات والبرامج هي نتيجة فعل تراكمي، من خلال تعديلات وإضافات جزئية حتى وصلت إلى ما هي عليه.

الفرضيات:

يمكن تحديد فرضية رئيسية ومجموعة من الفرضيات الجزئية لهذه الدراسة كما يلي:

الفرضية الرئيسية: إن الإدارة العامة من خلال موقعها الحساس و الاستراتيجي داخل الدولة يمكنها أن تكون إحدى الورشات الرئيسية للإصلاح والتطوير، المفضي في النهاية- مع ورشات على مستوى الأنساق الأخرى – إلى بناء وتكريس الحكم الراشد .

الفرضيات الجزئية:

ــ إن التنمية الإدارية باعتمادها على آليات الشفافية المسائلة، المحاسبة المشاركة ومكافحة الفساد فإن السعي لتحقيقها هو ضمنيا تحقيق للحكم الراشد.

ــ إذا كانت الأجهزة الإدارية أنساقا مفتوحة على بيئتها تؤثر وتتأثر فالجهاز الإداري متأثر بالخصائص التاريخية والسياسية والاجتماعية لبيئته، وعليه فان مشاكله وحلوله تنبع من هذه الأنساق المحيطة به ذاتها.

ــ بما أن الإنسان هو وسيلة وغاية كل عملية تنموية فإن التنمية الإدارية إذا انصبت وركزت على هذا المورد المهم، فبإمكانها تحقيق أهدافها والمساهمة في تحقيق الحكم الراشد.

المنهجية:

لقد تم الاعتماد في هذه الدراسة على عدة مناهج ومقتربات اقتضتها طبيعية الموضوع وهي:

المناهج:

ــ المنهج الوصفي: وتم توظيفه لتوضيح ماهية مصطلحات عديدة كالتخلف وكالفساد الإداري، الإصلاح والتنمية الإدارية، الحكم الراشد، هذه المصطلحات تعرف من خلال وصف خصائصها مظاهرها وأنماطها، أسبابها وآثارها، معاييرها ووسائلها...

ــ المنهج القانوني- المؤسساتي: كون الدراسة تنصب على مؤسسات معينة وهي الإدارات الحكومية التي تحكمها قوانين وأنظمة معينة.

ــ منهج تحليل المضمون: من خلال تناول وثائق رسمية ذات العلاقة بالموضوع وهي أساسا القوانين والمراسيم والتعليمات الواردة في الجرائد الرسمية.

ــ المنهج الإحصائي: من خلال تقديم إحصائيات معينة فيما يتعلق بالحالة الدراسية (مؤشرات فساد، مؤشرات تكنولوجية ،مالية واقتصادية...)

ــ منهج دراسة الحالة: وهو يتضح من خلال إسقاط المعطيات النظرية على الحالة الجزائرية.

المقتربات:

ــ المقترب النظمي: باعتبار الإدارة العامة نسقا مفتوحا على مجموعة من الأنساق الأخرى (السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الدولية) يؤثر ويتأثر بها. فلابد من توظيف هذا المقترب لفهم المشاكل واستخلاص الحلول.

ــ مقترب المؤسسية الجديدة: وذلك من خلال تركيز الدراسة على الخصائص والمعايير التي يجب أن تتصف بها المؤسسات الإدارية لتحقيق الكفاءة والفعالية.

ـــ مقترب السياسة العامة: وذلك للتداخل الكبير بين حقلي الإدارة العامة والسياسة العامة.

تقسيم الدراسة:

إن موضوع التنمية الإدارية هو بحد ذاته موضوع شائك ، ويزداد اتساعا إذا ما ارتبط بالمتغيرات الاقتصادية والسياسية والمعرفية العالمية الجديدة، كما يزداد تعقدا إذا ما ارتبط بالحكم الراشد كمدخل لتجسيده وتحقيقه ،كما انه يزداد عمقا إذا ما ارتبط بالحالة الجزائرية بما لها من خصوصيات وملابسات ، لذا فقد ارتأينا إتباع خطة يمكنها أن تغطي كل هذه المجالات والمكونة من ثلاث فصول :

الفصل الأول سيتضمن المفاهيم الرئيسية لهذه الدراسة وهي التخلف والفساد الإداري مع مختلف مظاهرهما وآثارهما ، الإصلاح ، التطوير والتنمية الإدارية بمختلف مجالاتها والياتها وكذا العلاقة بينها ،كما سنتناول فيه مفهوم الحكم الراشد بكل مكوناته من نشأة وتعريف وخصائص وأطراف.

الفصل الثاني المعنون بالتنمية الإدارية للحكم الراشد سيتناول التنمية الإدارية الحديثة من منظور كونها مدخلا للحكم الراشد فيستعرض القضايا الحديثة للتنمية الإدارية من قبيل الشفافية المسائلة المشاركة اللامركزية ومكافحة الفساد الإداري ،كما سيتضمن ابرز النظريات الحديثة للإدارة العامة كالحكومة الالكترونية إدارة الجودة الشاملة والإدارة العامة الجديدة وسيختتم بأهم التجارب والممارسات العالمية الناجحة في مجال التنمية الإدارية.

الفصل الثالث سيخصص لدراسة الحالة الجزائرية وعليه فسيتضمن كافة العناصر ذات العلاقة من تحليل لبيئة الإدارة الجزائرية خصوصياتها وانعكاساتها على هذه المنظومة ،كما سيستعرض مختلف أمراض ومشاكل هذه الأخيرة ،وسيختتم باقتراح خطة متكاملة للتنمية الإدارية في الجزائر ،تتضمن الأسس والمحاور الرئيسية وكذا أهم الأطراف والأدوار المنوطة بها لتحقيق هذا المسعى.

الفصل الاول

الإطـــار المفـــاهـــيـــمي:

الفساد والتخلف الإداري

الإصلاح ،التطوير و التنمية الإدارية

الحكم الراشد

بات الفساد الإداري آفة متفشية في جميع دول العالم دون استثناء ، حيث انه لا يكاد يمر يوم دون أن تطلعنا وسائل الإعلام المرئية والمكتوبة والمسموعة بأخبار عن هذا الداء العضال ،وفي مسح أجراه البنك الدولي في 69 دولة في العالم عام -1997- تبين أن الفساد من العقبات الرئيسية التي تواجهها التنمية في تلك الدول ، والى جانب الفساد نجد مشكلة لا تقل عنه خطورة وهي التخلف الإداري الذي يبرز أكثر في الدول النامية ، والذي يعتبر هو الأخر عقبة أمام فعالية وكفاءة الأجهزة الإدارية في تحقيق التنمية .

وفي مقابل هاتين الظاهرتين السلبيتين فقد غزت العالم الأكاديمي مفاهيم جديدة تتعلق أساسا بتفعيل وترشيد الإدارة الحكومية لغرض مواجهة تحديات التنمية ، على غرار الإصلاح الإداري، التطوير الإداري والتنمية الإدارية، التي أصبحت مؤخرا من ابرز واهم المجالات الدراسية المتصلة بالإدارة الحكومية، ولقد زادت أهمية هذه المفاهيم أكثر ببروز وتصاعد مطلب تحقيق الحكم الراشد كإطار عام لإصلاح الدولة وعلاقتها بالمجتمع ، وعليه فان العناصر المذكورة ستشكل محتوى هذا الفصل الأول، الذي يمثل الإطار النظري للدراسة.

المبحث الأول: مفاهيم الفساد والتخلف الإداري.

لقد توسعت الإدارة العامة خلال العقود الماضية وتنوعت مجالاتها، وبفعل هذا التوسع والتنوع فقد بدأت تواجه مشكلات عديدة منها ما يرتبط بالكفاءة في تحقيق الأهداف ومنها ما يرتبط بالالتزام الأخلاقي بالأهداف العامة وبحدود الوظيفة واستخدام السلطة، أي أن هذه المشكلات تراوحت بين التخلف والفساد الإداري الذين يتميز كل منهما بالعواقب الوخيمة على الاقتصاد والسياسة والمجتمع والفرد.

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري.

أولا- تعريف الفساد الإداري:

لقد طور الباحثون عددا من التصنيفات لمفاهيم الفساد وتعريفاته وفق المدارس الفكرية التي ينتمون إليها والزوايا التي نظروا منها إلى الفساد.

وقد تتبع سمبسون فيرنر (Simpson werner) تطور مفهوم الفساد الإداري عبر ثلاث مدارس متمايزة فكريا وهي:[(1)]

1- المدرسة القيمية (Normalist school):التي تؤكد على المعايير الأخلاقية والقيم الدينية التي تحارب الفساد وتعده مرضا فرديا هداماً للشخص.
2- المدرسة الوظيفية : التي استندت إلى المنهج البنيوي الوظيفي (Structural-funcional) في أطروحتها وعدت الفساد ظاهرة طبيعية ومصاحبة للنمو وثمناً لابد من دفعه لدفع عجلة التنمية.
3- مدرسة ما بعد الوظيفة (post-funcional): التي تسمى أيضا بالاتعديلية(Non-revisionists) كرد فعل على تزايد الفساد وآثاره من جهة ، وعلى عيوب الفلسفة الدرائعية التي استندت إليها المدرسة الوظيفية من جهة أخرى ، ولقد أعاد رواد هده المدرسة التأكيد على المبادئ الأخلاقية والقيمية للوظيفة العامة أو الخاصة وعلى ضرورة تطوير إستراتيجيات متنوعة لمكافحة الفساد الإداري.

مما سبق نستنتج أن هناك تياران أساسيان في تعريف الفساد الإداري

ا - التيار المتسامح والمتساهل مع الفساد الإداري : يعرف الفساد الإداري حسب هدا التيار بأنه سلوك إداري غير رسمي بديل للسلوك الرسمي تحتمه ظروف واقعية ويقتضيه التحول الاجتماعي الذي تتعرض له المجتمعات .

---

(1)-Simpson B. Werner," ***New Direction in the Study of Administrative Corruption***". Public Administration Review, vol.43, no.0 2 (1993)pp147-150.

وهذا ما أكدته المدرسة الوظيفية فهو من وجهة نظرهم يوسع الخيارات المتاحة في السوق الاقتصادية ، ويساعد على البناء المؤسسي، ويقوي الإدارة من خلال إعطائها المرونة،فضلا عن محافظته على الاستقرار السياسي للنظام كونه بديلا عن الاضطراب.[1]

كما تبنى بعض الباحثين معيارًا نسبيًا للفساد هو معيار الرأي العام وقسم الباحثان الفساد إلى ثلاث أنواع وفق هذا المعيار[2]

- فساد أسود: هو ما يتفق الجمهور والموظفون على أن فعلا ما سيئ وينبغي إدانته.
- فساد أبيض: هو الذي يتغاضى عنه الجمهور ولا تجري إدانته (رغم الاتفاق على أنه سيئ).
- المنطقة الرمادية: تقع بين الاثنين عندما لا يتفق الطرفان (الجمهور والموظفون على إدانة تصرف ما)

ب- على الطرف النقيض من هذا التيار يقف التيار الآخر الذي يجـــرم الفساد ويدينه ويتفق علـــــى أن الفساد كله أسود وليس هناك فساد أبيض أو رمادي ومن بين تعاريف هذا التيار نذكر :

- تعريف قاموس وبستر : لقد صاغ قانون وبستر تعريفين للفساد الإداري ، ينسجمان ورؤية المدرسة القيمية .[3]

" إضعاف وإفساد الاستقامة أو الفضيلة أو المبادئ الخلقية أو الحث على العمل الخاطئ بواسطة الرشوة أو الوسائل غير القانونية الأخرى".
"القصور القيمي عند الأفراد الذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة التي تخدم المصلحة للعامة."

وغير بعيد عن هذا التعريف يعرف البنك الدولي الفساد الإداري بأنه: " إساءة استخدام الوظيفة العامة للكسب الخاص "[4]

---

(1)-Op.cit .p 148.

(2)-J.G Peter & S. Welch, ***Political Corruption in America A Search For Definition and Theory*** Political Science Review, vol.72 no.3(1978)pp974-984.

(3)-Webster' s New Collegiate Dictionary,(USA G& C .Merriam Company)1975p256.

(4)-The World Bank**. *Gouvernance et Lutte Anti-corruption*** .disponible sur: http//go.World Bank.org

وتقترب الشفافية الدولية من هذا التعريف باعتبارها الفساد الإداري: **" سوء استخدام السلطة العامة لربح أو منفعة خاصة ".**[5]

وبدورها منظمة الأمم المتحدة تعرف الفساد الإداري كما يلي : **"إساءة استخدام القوة العمومية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش أو تقديم الإكراميات للتعجيل بالخدمات".**[2]

وبالتالي فالفساد الإداري في رأينا يعني كل تصرف ينطوي على إساءة استعمال الصلاحيات الممنوحة للموظف العام ، وذلك باستغلالها لتحقيق مكاسب خاصة (لشخص أو عائلة أو جماعة) على حساب المصلحة العامة ، وكذلك كل التصرفات التي من شأنها الإساءة والإضرار بالمواطنين ماديا أو معنويا أثناء تعاملهم مع أجهزة الإدارة العامة وموظفيها ، أي أنه يشمل كل تصرف من شأنه الإساءة إلى مفهوم الخدمة المدنية التي يفترض أن تتصف بالنزاهة والعدالة ومراعاة المواطنين الذين وجدت لأجل خدمتهم .

ثانيا -أنماط الفساد الإداري:

تتنوع أنواع الفساد الإداري بتنوع القطاعات التي تنتشر وتشيع فيها، واختلاف المتورطين فيها، ودرجة خطورتها وعمق أثارها لكن هذه الأنماط تتميز بتداخل شديد فيما بينها ومن بين أهم أنماط الفساد الإداري:

1- الرشوة: عرفت الرشوة عدة تعاريف من ضمنها: **" ميزة مادية عينية أو نقدية يقدمها الراشي فردا أم شركة إلى الموظف المرتشي للحصول على ميزة مقابلة "**[3]

2- الاحتيال: عرفت جريمة الاحتيال بأنها: الاستيلاء على الحيازة الكاملة لمال الغير بواسطة يشوبها الخداع، تسفر عن الاستيلاء على ذلك المال.

وأحيانا يستخدم أصحاب النفوذ الإداري وسيلة الاحتيال لتجاوز القوانين والعبور من خلالها بشكل

---

(1)- الشفافية الدولية ، ***مؤشر مدركات الفساد*** . نيويورك 2005.ص03.

(2) ـــ الأمم المتحدة ، مكتب السياسات الإنمائية ،شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم . ***مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم*** . نيويورك 1997 .ص09.

(3) ـــ نجم عبود نجم .***أخلاقيات الإدارة في عالم متغير*** .المنظمة العربية للتنمية الإدارية القاهرة 2006.ص226.

خال من المسؤولية باستعمال وسائل تدليس وتفسير النصوص بما يحقق أهدافهم، وإيجاد ثغرات في النظام للنفاذ منها إلى أغراضهم .[1]

3- الاختلاس :هو " **عبث الموظف العام بما أؤتمن عليه من مال عام بسبب سلطته الوظيفية** "[2]

وما يغري الموظفين الإداريين بالتورط في هذه الممارسة هو الظن السائد لدى بعض فئات المجتمع بأن المال العام ملكية سائبة وليس لشخص أن يطالب به، وكذلك ملاحظة الموظفين الصغار تزايد ثروات رؤسائهم وزملائهم ، دون أن يتعرضوا للعقاب أو المسائلة.

4-التزوير والتزييف[3]: يعرف التزوير بأنه: "**تغيير الحقيقة بإحدى الطرق يترتب عنها ضرر للغير، وكذلك بأنه: "تغيير الحقيقة في محرر بقصد الغش وبإحدى الطرق التي عينها القانون تغييرا من شأنه أن يسبب ضررا**"

إما التزييف فإنه "**كل اصطناع لعملة تقليدا لعملة صحيحة وكذلك كل ترويج أو إدخال من الخارج لعملة مزيفة إذا تمت هذه الأمور بقصد وضع العملة المزيفة في التداول أو الغش أو الإضرار**".

5-العمولات مقابل الصفقات والعقود: العمولة هي مقدار المال يمثل نسبة مؤوية من قيمة عقد أو صفقة تجارية يحصل عليها الموظف بالتوقيع عليها نيابة عن مؤسسته، ويكون الطرف الثاني مقاولا أو موردا.... ويتم دفع العمولة إما للظفر بالعقد أو الصفقة، أو بتفضيل صاحب العمولة الأعلى على من سواه، أو للحصول على مزايا تزيد في الأرباح، وهكذا تكون العمولة ثمن الخيانة والتواطؤ وإعطاء الآخرين ما لا يستحقونه أو أكثر مما يستحقونه من مال الدولة العام.[4]

6-الابتزاز: وهو ميزة يطلبها الموظف من الآخرين إفرادا أو شركات تحت تأثير التهديد بالضرر.

---

(1) ــ فيصل بن طلع بن طايع المطيري، ***معوقات تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد***.رسالة مقدمة للحصول على درجة الماجستير في العدالة الجنائية جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، قسم العدالة الجنائية. الرياض 2008.ص 108.

(2) ــ عامر الكبيسي ، **الفساد والعولمة** . المكتب الجامعي الحديث ،الرياض. 2005 .ص ص30-31.

(3)- خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن عمر آل الشيخ، **الفساد الإداري أنماطه أسبابه وسبل مكافحته (نحو بناء نموذج تنظيمي)** .أطروحة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية. جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية،قسم العلوم الإدارية.الرياض 2007.ص ص 24-29.

(4)- عامر الكبيسي ، ***الفساد والعولمة*** . مرجع سابق .ص 29.

7–المحسوبية و الوساطة : تعني المحسوبية : مجموعة علاقات بين (الرعاة) و (الزبائن) يقدم فيها عادة الرعاة الذين يتمتعون بمركز عال وثروة ونفوذ، الرعاية في شكل حماية.(1)

إن هذا النمط من السلوك الفاسد ينطلق من دوافع قبلية أو عنصرية أو لإقليمية أو طائفية، تقوم على التمييز بين الموظفين أو بين المناطق أو بين شرائح المجتمع وفئاته لاعتبارات عرقية أو عقائدية أو طبقية تؤدي في النهاية إلى غرس العداء وتأليب المواطنين بعضهم على بعض وإضعاف ثقتهم بنزاهة الإدارة وعدالتها.(2)

أما الوساطة: فتعني قيام الأشخاص النافذين في الدولة بالتوسط لدى المسؤولين لتعيين أقاربهم في مؤسسات الدولة بغض النظر عن مدى ملائمتهم للعمل، أي هي **" إدخال طرف ثالث له إمكانات اجتماعية للتأثير في العلاقات الاجتماعية بين طرفي علاقة اجتماعية في موقف معين".** (3)

8– إفشاء المعلومات السرية : يقصد بها عدم المحافظة على الأسرار الوظيفية و ما تتضمنه من معلومات و بيانات ووثائق أتيح للموظف بحكم منصبه للإطلاع عليها و لم يكن بمقدوره تحقيق ذلك لولا المركز الوظيفي الذي يشغله.(4)

9– التسيب الإداري: يعرف التسيب الإداري بأنه **"الحالة التي يتم فيها الأداء الإداري بدون احترام لأي ضوابط أو لوائح أو قوانين منظمة و موضوعة لكي يكون الأداء على الوجه الأكمل ، ويكون الموظف المتسيب هو ذلك الموظف الذي لا يحترم مواقيت الحضور والانصراف ويخرج من عمله متى شاء".** (5)

10– التقصير و الإساءة المعتمدة للمنظمة : و يصدر هذا السلوك من بعض الموظفين لدوافع عبثية و عدائية حيث يقومون بذلك لينفسوا عن حقدهم أو ليعبروا عن عدم رضاهم عـــن الإدارة أو النظـــام ويدخل في هذا النمط العديد من الصور كالإهمال المتعمد للأشياء و المعدات و المواد الأولية ووسائل

---

(1)– جيفري روبرت والستر ادوارد ، المعجم الحديث للتحليل السياسي .ترجمة سمير عبد الرحيم الجبلي.ص71.

(2)– عامر الكبيسي ، ***الفساد والعولمة*** .مرجع سابق .ص30.

(3)– خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن عمر آل الشيخ،مرجع سابق.ص35.

(4)ـــ محمد قاسم القريوتي ، ***الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق*** . دار وائل للنشر و التوزيع .عمان الأردن 2001.ص41.

(5) ـــ التسيب الإداري .متاح على http//www.shattalarab.com

النقل ، بث الإشاعات المغرضة ، زرع العداوة بين العاملين ، التسبب بالحوادث و الإصابات في محيط العمل . [1]

11-إساءة معاملة المواطنين: يتمثل هذا النمط من الفساد الإداري في قيام الموظفين العموميين بتصرفات لا أخلاقية تجاه المواطنين طالبي الخدمة . كرفض أداء الخدمة أو التهديد بذلك، التماطل في أداء الخدمة و ترك المواطنين ينتظرون أوقات أطول من اللازمة في الواقع لأدائها ، ممارسة العنف المادي و المعنوي كالسب و الشتم و السخرية و الطرد من مكان الخدمة العامة وتجدر الإشارة إلى أن مثل هذه الممارسات تترك أثارا نفسية عميقة تولد سخطا عارما على أجهزة الإدارة و موظفيها و تقضي على الثقة المفروض وجودها بين الطرفين.

و في الواقع فإنه لا يمكن الفصل بين هذه الأنماط للفساد لأنها تتداخل و تتشابك في الممارسة و تتشابه أعراضها و أثارها مما يجعل من الصعوبة أحيانا التفرقة بين نمط و أخر ، لكن الأكيد أن أنماط الفساد هذه يدعم بعضها بعضا لتشويه مفهوم الخدمة المدنية و هدفها الأسمى الذي يتمثل في خدمة المواطن.

ثالثا- أسباب الفساد الإداري:

لقد حضي موضوع أسباب الفساد الإداري بدرجة عالية من اهتمام الباحثين، و ترجع أهمية هذا العنصر إلى أن مكافحة الفساد و مواجهة آثاره المدمرة لا يكون إلا من خلال معرفة الأسباب و العوامل الكامنة ورائه ،وقد انقسم المعنيين بأسباب الفساد إلى أربعة تيارات أساسية :[2]

1- المعنيون بالفساد التقليدي: ينظرون له كظاهرة بشرية قديمة تهدد المجتمعات و هؤلاء يرجعون الفساد إلى خصائص شخصية و مواصفات ذاتية تميز الفاسدين من غيرهم من خلال انحرافهم عن معتقداتهم الدينية و الاجتماعية و تدني مستوى الأخلاق و القيم لديهم .

2- التفسير الإيكولوجي: و يرجع أصحابه الفساد الإداري للعوامل المحلية و الظروف البيئية المجتمعية التي تحيط بالمنظمات و العاملين فيها كالفقر والعوز و تدني الأجور و جمود القوانين .

3- الرؤية التوفيقية التي تعطي الخصائص الشخصية و المتغيرات الايكولوجية تأثيرها في تفسير الممارسات الفاسدة و الفساد عند هؤلاء مرتبط بمرحلة التطور و بـــحريـــة المجتمعات و ليس حكرا على المجتمعات الفقيرة والنامية .

---

(1) خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن عمر آل الشيخ، المرجع السابق.ص40.

(2) ــ عامر الكبيسي ، ***الفساد والعولمة*** . مرجع سابق .ص ص67-72.

4- الرؤية العصرية المفسرة لأسباب الفساد العالمي الجديد: و هي تصنيف لما تقدم من الأسباب سببا أخر تعده الأكثر أهمية و الأشد تأثيرا و يتمثل في العوامل الخارجية الدولية التي تحيط الدول و المجتمعات و تفرض عليها أنماطا من النظم و السياسات و الإجراءات .

و عموما فإن أسباب الفساد الإداري عديدة و متنوعة ويمكن إيجازها فيما يلي:

ا – **المنفذ السياسي للفساد الإداري** : يربط الباحثون هنا بين طبيعة النظام السياسي و طبيعة علاقات السلطة و القوة في المجتمع و بين ظاهرة الفساد الإداري و الديمقراطية ذلك أن نمو أحدهما يؤثر سلبيا في نمو الآخر ، فالفساد ينخفض في البلدان الديمقراطية التي تتمتع فيها الصحافة بمزيد من الحريات و الجمعيات الأهلية لمزيد من القوة .

كما أن الحكومات غير الديمقراطية تتسبب في خلق نظم بيروقراطية بالغة التعقيد لتوسيع القاعدة المؤيدة لها و أيضا التوسع في التوظيف مما يؤدي إلى ظهور بيئة يتكاثر فيها الفساد،وفي هذا الصدد يؤكد "PALMER" على أن القادة السياسيين مستعدون للتضحية بكفاءة الجهاز الإداري من أجل بناء التأييد السياسي حتى و لو كان على حساب فئات أخرى و أولويات خدمة المواطنين على أسس موضوعية و أن الكثير من القادة السياسيين يعمدون إلى إذكاء الصراعات و عدم الثقة بين رؤساء الأجهزة الأمر الذي يؤدي إلى حالة من عدم التعاون و التنسيق بينها ، إضافة إلى تغيير مواقع الموظفين بدعوى حرمانهم من بناء إمبراطوريات و متجاهلين ثمن هذا على استمرارية القيادة و الخبرة و الروح المعنوية .[1]

و في كثير من النظم السياسية تكون المؤسسة التنفيذية أقوى مؤسسات الدولة السياسية بحيث تفرض إرادتها على كلا السلطتين التشريعية والقضائية من خلال استحواذها على كل مفاصل الإدارة العامة ومراكز اتخاذ القرار، وهذا يجعل ولاء الإدارة وموظفيها يتجه نحو هذه السلطة وليس نحو المواطن.

ب –المنفذ الاقتصادي :و المتمثل في السياسات الاقتصادية المرتجلة و سوء توزيع الثروات و الموارد و تباين الدخول أو تخصيص أموال طائلة للقيام بالمهام دون متابعة أو رقابة و مسائلة ، و التحول السريع وغير المخطط نحو تعظيم دور القطاع الخاص على حساب القطاع العام أو العكس .[2]

---

(1)-Palmer Mont," ***The Dilemmas Of Political Development***" .Peacock Publishers, Inc.Illionois 1979 p19.

(2) ـــ زكي حنوش ، ***مظاهر الفساد في السلوك اليومي للمواطن العربي الأسباب ووسائل العلاج (دراسة حالة)*** جامعة حلب متاح على: موقع الشفافية الكويتية
http://www.shafafeyah.org/index.php?ind=downloads&op=entry_view&iden=1230

ومن الأسباب الاقتصادية كذلك ضعف رواتب العاملين في قطاع الخدمة المدنية يضطر هؤلاء إلى العمل بوظائف إضافية و القيام بأنشطة غير مشروعة و نتيجة لذلك ينتشر الفساد في أجهزة الإدارة العامة .

و بمنطق علماء الاقتصاد فإن الفساد أصبح ميدانا للقيمة من خلال الموازنة بين تكلفة ممارسة الفساد (عقوبات و غرامات) و قيمة و عائد الفساد فعندما تكون العقوبات و الغرامات أقل مما يجب يرتفع عائد الفساد و العكس صحيح .[1]

ج – **المنفذ القانوني و القضائي** :هذه الأسباب مرتبطة بالخلل القانوني الذي ينضح فسادا كما هو الحال في التطرف في كثرة القوانين و الأنظمة و تداخلها و تشابكها فيما يسميه البعض بالتلوث القانوني ، مما ساعد على توفير الفرصة الكاملة لاستغلالها في الفساد الإداري ،أو التطرف في ضعف القوانين ومحدوديتها والتي أدت إلى التسيب و إطلاق اليد للعبث بالمال العام .[2]

إضافة إلى أن رجال القانون و القضاة أنفسهم يمكن أن يشكلوا مرتعا للفساد بقبول الرشاوى وطلبها ،وبالإضافة إلى الممارسات الفاسدة للقانونيين نجد عوامل أخرى تساهم في تدعيم وتقوية الفساد كتدني كفاءة القضاة والقانونيين ووجود الثغرات والنقائص القانونية في المواد والأحكام وعدم تناسب العقوبات المسطرة مع الجرائم والمخالفات الإدارية المرتكبة.

د – **المنفذ الإداري والمؤسسي**: يتمثل هذا المنفذ في اضطرار المواطنين إلى إتباع أساليب ملتوية لإنجاز أعمالهم بسبب عجز أو تقصير الجهاز الإداري ، مع غياب الرقابة التي تقود إلى سوء استغلال السلطة، وتضخم الأجهزة والمؤسسات الحكومية والذي رافقه اختيار قيادات إدارية غير مؤهلة وقصور سياسات الأجور عن توفير الحد الأدنى لمستلزمات العيش وتراكم الثغرات في القوانين والأنظمة، وتغلغل العناصر المحترفة والمتمرسة في الفساد الإداري إلى المستويات الإدارية العليا وما يليها.[3]

وحتى إذا ما وجدت القوانين التي تمنع الموظفين من ابتزاز المواطنين للحصول علـــى مكافئــــات غـــير قانونية، يلاحظ أن جهاز الخدمة المدنية برمته يعاني من فساد كبير يحول دون اعتراض الأفراد خوفا من معاداة موظفي الحكومة والتعرض للأذى الشخصي، وفي ظل هذه الأوضاع يضطر المواطنون عادة إلى

---

(1)– نفس المرجع السابق.

(2)– نجم عبود نجم، مرجع سابق .ص232.

(3)ـــ الأمم المتحدة ، ***الفساد في الحكومة*** . الندوة الإقليمية المنعقدة في لاهاي لدائرة التعاون الفني للتنمية . ترجمة نادر أبو شيخة. المنظمة العربية للتنمية الإدارية 1989، ص 49.

رشوة الموظفين ويتمتع موظفو الحكومة في ذات الوقت خاصة في حلقات الإدارة العليا والوسطى بمزايا القوة وبالحصول على امتيازات شخصية في الدولة بشكل قانوني (سيارات، دور سكن، مكافئات، مهام عادية واستثنائية...).[1]

وبصفة عامة فإن الأجهزة الإدارية نفسها يمكن أن تصبح منفذا ومرتعا للفساد الإداري عندما تضعف أو تنعدم أخلاقيات الوظيفة العامة وكذا عند غياب مفاهيم الشفافية والمسائلة والمحاسبة.

ه- المنفذ الاجتماعي والشخصي: ينطوي هذا المنفذ على العديد من العوامل المتعلقة بالبيئة الاجتماعية والثقافية والخصائص الفردية، ويمكن أن نذكر من هذه العوامل:

- ضعف الوازع الديني والأخلاقي.
- ضعف فكرة المصلحة العامة وما يرتبط بها من أهداف.
- غياب وعي الأشخاص بالقواعد وحتى لو توفر الوعي بين بعضهم فإنهم لا يلتزمون بالقوانين.
- سوء التربية الاجتماعية والقومية وتخلف المناخ الاجتماعي العام.
- وجود الأقليات العرقية والثقافية التي ترى نفسها مظلومة واعتقادها أن ممارسة أساليب الفساد هي الوسيلة الوحيدة للحصول على حقوقها.
- تراجع دور الأسرة الرقابي والفجوة بين الآباء والأبناء وتراجع الدور التربوي للمدرسة والجامعة.
- توظيف الانتماءات العشائرية والقبلية والعائلية في التعامل الرسمي.

وفي دراسة ميدانية ركزت على دراسة الخصائص الفردية للموظفين في الخدمة المدنية وبعض جرائم الفساد الإداري تم التوصل إلى أن:[2]

- الذكور من الموظفين هم أكثر ارتكابا لجرائم الفساد الإداري من الإناث، ويعزى هذا إلى العبء الاقتصادي الملقى على عاتق الذكور مقارنة بالإناث - في بعض المجتمعات – كما توصلت الدراسات العالمية إلى أن المرأة أقل ميلا للمخاطرة وأكثر التزاما بقيم الولاء والنزاهة.
- أن صغار السن من الموظفين هم أكثر ارتكابا لجرائم الفساد الإداري، ويعزى هذا إلى أن صغار السن هم أكثر ميلا للمجازفة، وأن الكبار يكونون أكثر محافظة وأشد التزاما بالمعايير السابقة.

---

(1)ـ المرجع السابق نفسه ،الصفحة نفسها.

(2)ـ منقذ محمد داغر ، ***علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها (حالة دراسية من دولة عربية)*** سلسلة دراسات إستراتيجية . مركز الإمارات للدراسة والبحوث الإستراتيجية .أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة. العدد60.ط1 . ص ص 52-53.

- أن المهنيين من الموظفين هم أقل ارتكابا لجرائم الفساد من غير المهنيين، ويبدو ذلك طبيعيا في ضوء المستوى الأعلى للتعليم الذي يناله المهنيون، فضلا عما دلت عليه الدراسات العالمية من أنهم أكثر التزاما بالمعايير من غير المهنيين، يضاف إلى ذلك العامل الاقتصادي الذي يفترض مستوى دخل للمهنيين أعلى منه لغير المهنيين.

المطلب الثاني : مفهوم التخلف الإداري .

ليس الفساد هو الآفة الوحيدة التي تفتك بفعالية الإدارة الحكومية وكفاءتها إذ يمثل التخلف الإداري بدوره حاجزا قويا أمام فعالية الإدارة وقدرتها على الاضطلاع بأدوارها التنموية المتنوعة وفيما يلي إبراز لأهم سمات هذا المفهوم .

أولا - تعريف التخلف الإداري:

يعرف الدكتور إبراهيم درويش التخلف الإداري على بأنه : **"عدم قدرة الإدارة ممثلة في التنظيم الإداري في ترجمة الأهداف المكونة لوظيفة الدولة إلى سياسات ثم تخطيط هذه السياسات من خلال وظيفة التخطيط وصبها في برامج محددة ، ومن بعد تحقيق هذه البرامج في حقائق الحياة في الجماعة من أجل مواجهة مشاكل المجتمع ، ومن أجل الوفاء بحلول لهذه المشاكل ، ".**[1]

كما يعرف الدكتور عاصم الأعرجي التخلف الإداري على أنه **"عدم قدرة كل أو بعض الأنماط السلوكية التي يتسم بها الجهاز الإداري على إنتاج السلع أو الخدمات العامة بالكميات والنوعيات المطلوبة ،وعدم قدرتها على توزيع هذه والسلع والخدمات على المواطنين بموجب المعايير المرغوبة."** [2]

من التعاريف السابقة نستنتج أن التخلف الإداري يعني عجز الأجهزة الإدارية في الدولة عن القيام بوظائفها فيما يخص تقديم الخدمات للمواطنين بالكمية والنوعية المطلوبة . وبصفة عامة عجز الأنظمة الإدارية عن القيام بواجباتها في إطار تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة .

ثانيا- أسباب التخلف الإداري:

تتنوع وتتعدد أسباب التخلف الإداري في مصدرها ومدى كيفية تأثيرها على النظم الإدارية والسلوك الإداري . وهي إجمالا:

---

(1)- إبراهيم درويش ، ***التنمية الإدارية*** . دار النهضة العربية . القاهرة .1975. ص 27.

(2)- عاصم الأعرجي ، ***نظم وأساليب وبرامج التنمية الإدارية*** . المعهد العربي للثقافة العمالية وبحوث العمل بغداد 1976 ص03.

ا – **العامل التاريخي والسياسي** : يتعلق العامل التاريخي بالدول التي كانت تحت الاستعمار أو الاحتلال فإن نظامها الإداري قد أرتبط بأكمله بالدولة المستعمرة أو بسلطة الاحتلال وبذلك فإن المشكلة الإدارية بدورها مرتبطة بالاستعمار ، ذلك أن البيروقراطية في هذه الدول قد ورثت عن الاستعمار عوامل السوء من حيث الوظيفة والأداء فتحليل التطور السياسي والإداري لهذه الدول ينتهي إلى أن الاستعمار أقام نظام الخدمة المدنية لهذه الدول لهدف أساسي هو خدمة أغراضه والوفاء بوظائف معينة تتفق وسياساته وأهدافه في هذه الدول. [1]

ونتيجة الارتباط البيروقراطي في الدول المستعمرة بسلطة الاحتلال فقد ورثت بيروقراطية معقدة ، غير مهيأة بأية صورة للوفاء باحتياجات التنمية في فترة ما بعد الاستقلال ، بل إن هذه البيروقراطيات في هذه الدول غير قادرة أساسا على أداء الوظائف العادية في مرحلة ما بعد الاستقلال لأسباب كثيرة لعل أهمها أنها وجدت أصلا للوفاء بأهداف الاستعمار وكونها تفتقر للكفاءات (بعد سحب الاستعمار مواطنيه من المراكز القيادية) .

وفي حالة الدول التي لم تخضع للاستعمار أو الاحتلال ووفق ظروف نشأتها ومولدها والعوامل التي أسهمت في خلق مشاكل قبل اتخاذ كيانها كدول في النظام السياسي الدولي ، والتي تدور في مجملها حول ظروف تتعلق ببنائها الداخلي أو كونها كانت تحيى في تجزئة . ونتجت عن انفصال كيان سياسي أكبر ، فإن نظمها الإدارية كانت ضعيفة جدًا في الحجم والكيف والأداء وفي التنظيم ، بشكل جعلها تتميز بقصور كبير جدًا للنهوض بوظائف الدولة الحديثة .[2]

ب – **العامل الاجتماعي والثقافي:** يتمثل هذا العامل بالأنماط والقيم والعادات والتقاليد التي تفرض سلطتها على طبيعة الأوضاع الإدارية في المنظمات المختلفة، وهي تمثل ظواهر اجتماعية سلبية لها انعكاساتها على العمليات الإدارية والأداء في الخدمة المدنية [3]، ومن بين هذه الأنماط والعادات :

– انتشار اللامبالاة والسلبية والتواكل والاتجاه إلى عدم المسؤولية كمواريث استعمارية.

– عدم الاهتمام بالوقت حيث يتميز الوقت في المجتمعات المتخلفة بمفهوم متمدد ولا يتم التعامل معه

---

(1)– إبراهيم درويش، مرجع سابق. ص 61.

(2)– المرجع نفسه . ص62.

(3)– خيري خليل الجميلي، ***التنمية الإدارية في الخدمة الاجتماعية.(البناء الاجتماعي للمجتمع)*** . المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية مصر .1997 .ص49.

كعامل أساسي من عوامل الإنتاج وواحدًا من عوامل القيمة المضافة .

– بطئ الأعمال بل والاتجاه نحو تعطيلها ، حيث أعتاد الفرد في الدول والمجتمعات المتخلفة على البحث عن الراحة وعدم الإرهاق في العمل وكذا الاتجاه نحو تعطيل العمل من خلال الوقوف أمام القواعد والأنظمة التي تنظم العمل وتجعل له فاعليته .

– سلطان الصلات الشخصية والقبلية والعائلية على القواعد والنظم ، مما يؤدي إلى إبعاد ذوي الكفاءة والأهلية والخبرة ووصول أشخاص غير أكفاء إلى مناصب الخدمة المدنية مما ينعكس على طبيعة الأداء .

– غياب ثقافة الخدمة المدنية من أجل المواطن ، حيث يتصرف الموظفون في الخدمة العمومية أساس أن هذه الوظيفة هي ميزة وملك لهم ، أي انقلاب مفهوم الخدمة المدنية من تكليف إلى تشريف .

ج– العوامل الإدارية التنظيمية والفنية : تتمثل في عوامل تكمن داخل المنظمة ذاتها أو في الجهات الأخرى التي تتفاعل معها المنظمة في إطار وظائفها الإدارية والفنية وتتلخص هذه العوامل في [1]:

– غياب التوازن بين الرواتب والأجور بين تكاليف المعيشة من جهة أخرى.

– غياب مناخ العمل الذي يمكن كل موظف من المشاركة في تحديد الأهداف والشعور بأهميته ودوره

– غياب أو ضعف الحوافز للعمل .

– انعدام الرقابة والمتابعة لسير العمل أثناء ممارسة المهام بقصد التأكد من السير الحسن .

– عدم توافر بعض الموارد والإمكانيات المادية .

– الخلل في الهياكل التنظيمية حيث لا وجود لنظام لتحليل الوظائف وتوصيفها .

– ضعف التأهيل والتدريب .

– غياب الإدارة الحديثة العلمية بكل مستلزماتها من بحوث ودراسات.

– عدم مراعاة التخصص في التعين بمراعاة الكفاءة والالتزام.

---

(1)– سمير محمود ناصر، ***التخلف الإداري في القطاع العام***. الحوار المتمدن. متاح على:
http//www.ehewar.org/debat/show.art.asp.

وكذا أكرم سالم، ***مداخل التطوير الإداري ومظاهره في الدول النامية*** .عالم التطوع العربي .متاح على:
http//www.arab volunteering.org/corner/art-13974html.

- قصور التنسيق من أجل تكامل الجهود وأثناء مراحل العمل الإداري لترتيب الجهد الجماعي ومنع التنافر والابتعاد.

- عدم وجود خطط سنوية للإصلاح الإداري داخل كل وحدة إدارية.

ثالثا مظاهر التخلف الإداري : يتبدى التخلف الإداري في صور مختلفة أبرزها :

ا – **التخلف في النظم والهياكل الإدارية** : أن النظم والهياكل الإدارية هي الأوعية التي تضم كل التفاعلات والعمليات الأخرى تقنية أو إنسانية وبالتالي فإن تخلفها لا شك أنه سيؤثر في كل العناصر الأخرى وبدوره له عدة تجليات:

1- تضخم الأجهزة الإدارية : تتسم الأجهزة الإدارية في الدول المتخلفة إداريًا بالتضخم الذي لا مبرر له حيث تعمد هذه الدول إلى إنشاء العديد من الإدارات والأقسام التي يمكن اختزالها في عدد أقل ، وما يرافقها من مظاهر التسيب والتواكل والتملص من المسؤولية ، فضلا عن التكاليف والخسائر التي تصرف لإنشاء وتجهيز هذه الإدارات والأقسام وصرف أجور ورواتب موظفيها دون عائد يذكر.(1)

2- المركزية الشديدة : تمثل المركزية إحدى أهم صور التخلف الإداري وحتى في بعض الدول التي تدعي بأنها تأخذ بأسلوب اللامركزية ، فإن الممارسة العملية تثبت تركيز السلطة الإدارية ويتبدى ذلك بصورة أوضح في عملية صنع القرارات، وإذا كان هذا هو الوجه للمركزية الشديدة داخل المنظمات والأجهزة الإدارية فإن الوجه الآخر للمركزية هو العلاقة بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية في الدولة . حيت تجنح السلطات الحاكمة في بعض الدول إلى تركيز سلطة وإجراءات اتخاذ القرارات فقط في دوائر الهيئات المركزية حتى لو تعلق الأمر بقرارات تخص الهيئات المحلية (محافظات ، دوائر ، بلديات ....) وينجر عن هذه الظاهرة العديد من المشاكل على مستوى تحديد الأولويات و نجاعة القرارات.

3- البيروقراطية الجامدة : لقد طبقت الجوانب الرسمية للبيروقراطية التي وصفها ويبر بشكل متطرف في بيروقراطيات العديد من الدول ، إلى درجة وصف هذه العملية بأنها المرض البيروقراطي ، ففي هذه العملية تتحول عملية حفظ السجلات في البيروقراطية إلى مزيد من الأعمال الورقية غير الضرورية ، ويتحول الحياد

وعدم وجود مصالح شخصية لدى موظفي الحكومة إلى لا مبالاة ،كما أن التمسك بحرفية المبادئ البيروقراطية كتطبيق القوانين بشكل حرفي ومراعاة التخصص الدقيق لا يكون فعالا في جميع المواقف التي

---

(1)- إبراهيم درويش، مرجع سابق.ص70.

تتطلب إجراءات طارئة لا يمكن معها الالتزام بهذه المبادئ ، في حين يجد من بين مؤشرات التخلف الالتزام الشديد بهذه الإجراءات إلى درجة تؤدي إلى تعطيل العمل وضياع الفرص .[1]

ب – التخلف على مستوى أساليب وطرق وإجراءات العمل : حيث تتميز ب:

1- عدم الاعتماد على الأساليب العلمية : يجري العمل في الإدارة في كثير من الأحيان على أساس من محاولات التجربة والخطأ ، وعلى أساس من الاجتهادات الشخصية وليس على أساس الاعتماد على الأساليب العملية ، وحتى وإن أتبعت بعض هذه الأساليب في بعض التنظيمات فإنها لا تكون متقدمة وهذا مرجعه عدم ملاحقة أساليب الإدارة العلمية المتقدمة والمتطورة باستمرار .

2- عدم مجاراة التقدم التكنولوجي : يبرز هذا الوجه من التخلف الإداري أكثر فأكثر مع تقدم التكنولوجيات بأنواعها خصوصًا ما يتعلق منها بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات ، وتعاني الإدارات في الدول النامية بالتحديد من هذا المشكل وذلك لعدم قدرة هذه الدول الاستفادة من التكنولوجيا الحديثة . سواء لعدم قدرتها على تحمل أعبائها المادية أو لغياب الخبرة والكفاءات الوطنية اللازمة لتشغيل هذه التكنولوجيا.

3- إضفاء طابع السرية الشديد : تتواجد هذه الظاهرة في بعض الدول النامية ، وتقل في البعض الآخر، وتعني أن البيروقراطية في هذه الدول تضفي طابعًا حادًا من السرية على الأعمال الإدارية حتى ولو كانت تافهة للغاية ، وستار السرية هذا ليس مرجعه إلى الفرد الموظف البيروقراطي بقدر ما يعود إلى النظام الإداري بأكمله والذي بدوره يتلقفه عن نظام الحكم في الدولة .

ومن تبعات هذه الظاهرة إعاقة البحوث العلمية التي تهتم بهذه النظم وتعمل على تطويرها وبحث مشكلاتها وأجه علاجها ،كما تحدث انفصالية حادة بين الجهاز الإداري والشعب وقد تؤدي إلى فقد الثقة بهذا الجهاز كلية .[2]

4- الاهتمام بصورة كبيرة بالشكليات في التنظيمات المختلفة دون الاهتمام بالجوهر والواقع الفعلي الذي يمكن من تحقيق أهداف وخدمات التنظيم.[1]

---

(1)- باري بوزمان ، ***التطوير الإداري في الدول النامية ، مدخل موقفي لتكامل نظرية الإدارة والسياق*** . المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، أساليب دعم قدرات أجهزة التطوير الإداري في الدول النامية ، (تقرير اجتماع الخبراء الذي عقدته دائرة التعاون الفني للأمم المتحدة ببروكسل بلجيكا 1989) ترجمة عبد الهادي مسلم . عمان ص ص57 -58.

(2)- خيري خليل الجميلي، مرجع سابق ص 58.

5- الإسراف وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمة أو الإنتاج : يعتبر الإسراف من أهم مظاهر التخلف الإداري في الدول النامية ، فعلى سبيل المثال فإن الوزارات والمصالح والمؤسسات والهيئات العامة وغيرها تجنح إلى التوسع في الاتفاق على الأبنية والأثاث والمظاهر الأخرى وهذا يؤدي إلى ارتفاع النفقة الاقتصادية للسلعة ، وهذا يعتبر إهدارًا لثروة الشعب .(2)

ج – التخلف على مستوى سلوك الأفراد والجماعات : أحيانا كثيرة تتعلق مظاهر التخلف الإداري بسلوك العاملين وطريقة أدائهم لواجباتهم اليومية في تقديم الخدمات العمومية ، هذه التصرفات ذاتها قد يكون مردها إلى الأفكار والمعتقدات السائدة في المجتمع ، فثقافة المجتمع هي التي تنعكس في سلوك الأفراد وبالتالي على مدى تقدم الإدارة أو تخلفها وتدهورها ، ويمكن إيجاز أهم هذه المظاهر في :

1- التأخر والغياب: يمثل الغياب أهم مظهر من مظاهر التسيب وقد يتخذ أكثر من صورة ولأكثر من سبب ومن صورة. عدم حضور الموظف أصلاً لمقر عمله أو حضوره لغرض التوقيع في سجل الحضور والانصراف ثم الخروج وعدم العودة إلا في اليوم الموالي، أو الخروج من مكتبه إلى مكتب آخر في نفس المصلحة .

3- عدم تخصيص أوقات الدوام الرسمي لإنجاز الأعمال : وهي أيضا إحدى مظاهر التسيب والتخلف الإداري ، حيث وعلى عكس حالة الغياب والتأخر ، يكون الموظف موجودًا بمكتبه طيلة الوقت الرسمي ولكنه لا يقوم بإنجاز الأعمال المكلف بها ولكن يضع الوقت في أعمال أخرى لا تتعلق بالعمل .

4- الإهمال : تتمثل هذه الظاهرة في عدم الاهتمام بموارد المنظمة وتجهيزاتها وعدم الحرص عليها ، وكذلك الإهمال في طريقة إنجاز الأعمال ، وترجع أسباب هذه الظاهرة إلى انخفاض أو انعدام الولاء للمنظمة ، أو عدم الرضا عن المرتبات وجو العمل بصفة عامة .

5- نقل بعض الممارسات والعادات الاجتماعية إلى مكان العمل : فعلى سبيل المثال الزيارات التي يقوم بها

البعض إلى أقاربهم في مكان العمل تستوجب من وجهة نظر الأنماط والعادات والتقاليد ترك أعمالنا والتفرغ لهذه الزيارات التي تناقش مواضيع شخصية بعيدة كل البعد عن مجال العمل الرسمي وإن لم يحدث هذا فتحدث المقاطعة الاجتماعية.

---

(2) ــ المرجع السابق نفسه ،الصفحة نفسها.

(3)ــ إبراهيم درويش، مرجع سابق. ص73.

المطلب الثالث: آثار الفساد والتخلف الإداري:

فضلا عن اشتراكهما في بعض المظاهر، تتشابه النتائج والآثار التي يتركها كل من الفساد والتخلف الإداري بحيث أن نتائج هذا الأخير لا تقل خطورة عن الأول، بل أنهما قد يشتركان في العديد منها، وفيما يلي سنحاول تفصيل هذه الآثار مبتدئين بآثار الفساد الإداري بوصفها الأخطر والأعمق.

أولا- آثار الفساد الإداري:

لقد أثبتت الدراسات صحة افتراضات المدرسة ما بعد الوظيفية حول الطبيعة السلبية لآثار الفساد الإداري، ففضلا عن أضعافه السلطة المعنوية والأخلاقية، فهو يؤدي إلى إضعاف كفاءة العمليات الحكومية، ويقود إلى استخدام غير كفؤ للموارد، ويقلل من فاعلية القرارات السياسية.[1]

ا – الآثار الاجتماعية والنفسية للفساد الإداري:

1 – على الفقر ونوعية الحياة: يؤدي الفساد الإداري إلى تفاقم الفقر وتوسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء، حيث يعمل الفساد على تخفيض إمكانيات الدخل لدى الفقراء، بسبب تضاؤل الفرص المتاحة وكذلك من خلال الحد من الإنفاق على القطاع العام. وحرمان بعض الناس من الحصول على الخدمات الأساسية مثل الرعاية الصحية والتعليم ويؤدي أيضا إلى زيادة كلف الخدمات الحكومية، وهذا بدوره يقلل من حجم هذه الخدمات وجودتها، مما ينعكس سلبا على الفئات الأكثر حاجة لهذه الخدمات.[2]

ويؤدي الفساد إلى انتهاكات لحقوق الإنسان خاصة عندما تضطر العائلات والأفراد إلى دفع الرشاوى من أجل الحصول على الوظائف والطعام ومن أجل السكن والممتلكات والمشاركة في الحياة السياسية، كما أن الفساد يسبب الأذى الأكبر للمجموعات الفقيرة، ويؤدي إلى حرمان بعض الناس من تقلد الوظائف بالرغم

من الكفاءة والأهلية، وهذا كله مناقض للمبادئ التي أقرتها الإعلانات العالمية (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان) التي نصت المواد 21، 22، 23 منه على حق كل مواطن وكل فرد في تقلد الوظائف العامة في البلاد والضمانة الاجتماعية والحق في العمل والحماية من البطالة.

---

(1)- Naomi J Caiden " ***Shortchanging the Public***" . Public Administration Review ,vol.39,no.3 (1979) p295.

(2)ـ سحر قدوري ، ***مؤسسات المجتمع المدني وإمكاناتها في الحد من الفساد الإداري***. متاح على : http//www.nazaha.iq/search.web.

2- على القيم الأخلاقية: يؤدي الفساد إلى زعزعة القيم الأخلاقية القائمة على الصدق والأمانة والعدل والمساواة وتكافؤ الفرص، ويسهم في انعدام المهنية في العمل وانتشار عدم المسؤولية والسلوكيات السلبية لدى الأفراد في العمل. ولعل أخطر ما ينتج عن ممارسات الفساد هو ذلك الخلل الجسيم الذي يصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع، مما يؤدي إلى شيوع حالة نفسية لدى الأفراد بمشروعية ذلك، وتجد له من الذرائع ما يسوغ استمراره، إذ نلاحظ أن الرشوة والعمولة والسمسرة أخذت تتسلل إلى نظام الحوافز الجديد في المعاملات اليومية الذي لا يجاريه نظام آخر، وعندما تتفاقم مضاعفات الفساد مع مرور الزمن تصبح الدخول الخفية الناجمة عن الفساد هي الدخول الأساسية التي تفوق أحيانا في قيمتها الدخول الرسمية النظامية، مما يجعل الفرد يفقد الثقة في بقية عمله الأصلي وجدواه.[2]

3- على التماسك والاستقرار الاجتماعي: إن الفساد الإداري مكرس للتفاوت الطبقي حيث أنه لا يؤدي إلى تمكين البيروقراطيين والموظفين ليصبحوا من أصحاب الملايين فحسب بل إنه يقود إلى تدهور ملايين الموظفين العاديين.[3]

وفضلا عن ذلك فإن الفساد الإداري يحدث تحولات سريعة وفجائية في التركيبة الاجتماعية، الأمر الذي يزيد في احتمالات التوتر وعدم الاستقرار،حيث يؤثر الفساد في توزيع الدخول ،كما أن تفشيه يؤدي إلى حصول فئة من الأفراد عن مكاسب بطرق غير مشروعة أكثر من غيرهم ويخلق بمرور الوقت حالات من الإجحاف والظلم و الحدة في التفاوت في توزيع الدخول والشعور بالإحباط و القهر لدى المحرومين في غياب العدالة [4]، هده الأمور تؤدي إلى العنف و الجريمة التي تهدد الاستقرار الاجتماعي .

4ـــ على الجانب النفسي: إن الأثر الضار الذي يتركه الفساد لا يقتصر على جانب دون آخر، كما أنه لا يتسم بطابع مادي بحث، فالضرر والإحباط اللذان يصيبان جوانب معنوية مهنية في الإنسان مثل الكرامة والسمو الروحي والتفاؤل لها نفس الأضرار الأخرى الأكثر مادية، والمواطنون الذين يعيشون بصفة دائمة

---

(2)ــ محمود عبد الفضيل ، ***مفهوم الفساد و معاييره*** . مجلة المستقبل العربي ،مركز دراسات الوحدة العربية بيروت. عدد309 نوفمبر 2004.ص 37.

(3)- Ibrahim Kursany & El- Wathig Kameir,"***Corruption as a Fifth of Production in The Sudan***," Development and Peace,Vol .6(Autumn1985)p148. (1)

(4)- محمود صلاح الدين فهمي ، ***الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية*** . دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب الرياض 1995.ص43.

في ظل الخوف من الإيذاء أو تضعف معنوياتهم بسبب الفساد المنتشر دون عقاب، أو بسبب إساءة استعمال السلطة من المؤكد أنهم لن يسهموا في برامج التنمية بأقصى ما في وسعهم .[1]

وعندما يكون المجتمع فقيرا فإن هموم الناس وتفكيرهم – بصورة عامة – يتجه من أجل تأمين الضروريات التي لا بقاء لهم من دونها، وهذا في الواقع يخفض من مستوى الوجود الإنساني من منتج إلى مستهلك ويحول الحياة من فرصة للكفاح من أجل الأهداف النبيلة إلى ساحة صراع من أجل البقاء.

كما ثبت أيضا أن الفساد يرسخ نزعة الأنانية لدى الفرد، لأن ثقافة الفساد ثقافة مادية تهمل العلاقات الإنسانية القائمة على التعاطف والتكافل والاهتمام بمصالح الآخرين وحقوقهم، وتشجع الجشع والانتهازية والوصول إلى الأهداف بأي وسيلة.[2]

ب –الآثار الاقتصادية للفساد الإداري:

1- أثر الفساد على النمو الاقتصادي: يؤدي الفساد إلى تعطيل النمو الاقتصادي، حيث أن الفساد يسبب ضياع أموال الدولة التي يمكن استغلالها في إقامة المشروعات التي تخدم المواطنين، حيث انه يبدد الثروات والمساعدات والقروض كما حدث في دول نامية كثيرة ،فانه يكون ذا تكلفة اقتصادية عالية فقد قدرت تكلفة الفساد الإداري في إحدى الدول مابين (60-80%) من مجموع موارد التنمية ، كما أظهرت الحوادث في إحدى الدول النامية أن (70%) من الموازنة الإجمالية الوطنية ضاعت في أنشطة فساد ، في حين لم يصرف إلا(30%)فقط منها على أعمال اقتصادية فعلية.[3]

2- أثر الفساد على الإيرادات الحكومية: إن الحكومات تخسر دخولا ضخمة من الإيرادات المالية المستحقة لخزينة الدولة بسبب الرشاوى التي يتقاضاها موظفو الدولة حتى يتجاهلوا جزءا من الإنتاج والدخل والواردات في تقييمهم للضرائب المستحقة على الأنشطة الاقتصادية، فضلا عن ذلك فإن الحكومات تهدر كثيرا من مواردها عندما يتم تقديم الدعم إلى فئات غير مستحقة لكنها تتمكن من الحصول عليه برشوة أو نفوذ أو أي وسيلة أخرى.[1]

---

(1)- المرجع السابق نفسه ، ص41.

(2)- فيصل بن طلع بن طايع المطيري، مرجع سابق ص51.

(3)- نجم عبود نجم، مرجع سابق . ص 236.

(4)- سحر قدوري، مرجع سابق.

3- أثر الفساد على الاستثمارات: يؤدي الفساد إلى الإخفاق في جذب الاستثمارات وإلى هروب رؤوس الأموال المحلية، ويتسبب في تدهور الموارد بسبب تعارض المصالح الشخصية مع المشروعات العامة التنموية والكلفة المادية الكثيرة على الخزينة لسوء استغلال الموارد العامة للدولة، ويؤدي أيضا إلى عدم النجاح في الحصول على المساعدات الأجنبية للدولة، ويؤدي أيضا إلى عدم النجاح في الحصول على المساعدات الأجنبية وهجرة الكفاءات لغياب التقدير، وكل هذه العناصر تؤدي إلى ضعف الاستثمار.

ج – الآثار السياسية للفساد الإداري:

الآثار السياسية السيئة هي أحد الأمور التي يسببها الفساد الإداري، إذ يؤدي إلى انعدام الشرعية وعدم العقلانية في اتخاذ القرارات، وعدم الاستقرار السياسي وغيرها من الآثار الفتاكة، ومن آثار الفساد في المجال السياسي ما يلي:

1- غياب مبدأ الشرعية والمشاركة: يقف الفساد الإداري وراء ظاهرة تشوه الهياكل السياسية ويستخدم في بعض الدول كوسيلة لشراء الضمائر والذمم والولاء للنظام السياسي الذي تتقاطع مصالحه مع مصالح مرتكبي الفساد وأنصارهم الذين يتحولون في المصلحة إلى شركاء فعليين للنظام، ونتيجة لذلك يحصل التغييب للشرائح العريضة في المجتمع ، ومما يضعف شرعية السلطة ومصداقيتها بروز شخصيات مركزية منها وتورطها في أعمال متعلقة بالفساد، وعدم محاسبتها واستمرارها لكونها قريبة ومحسوبة على السلطة بيناء قاعدة تبادل المصالح، مما ينعكس سلبا على السلطة ويسيء إلى سمعتها ومكانتها في حياة المجتمع، ثم زعزعة الثقة بالنظام السياسي بسبب تعرض مصالح المواطنين وبدرجات متفاوتة للضياع والسلب والنهب.(2)

ويترتب على انعدام الشرعية، ضعف المشاركة السياسية كنتيجة لغياب الثقة وعدم قناعة المواطنين بنزاهة المسؤولين وعدم الثقة بالمؤسسات العامة وأجهزة الرقابة والمسائلة، ومن وجوه عدم المشاركة هذه، عزوف المواطنين عن الإدلاء بأصواتهم في المواعيد الانتخابية لعلمهم أن الإدارة أو الفساد الإداري ستكون له اليد الطولى في التلاعب بأصواتهم وتغيير النتيجة التي كانت ستسفر عنها مشاركتهم.

2-عدم العقلانية في اتخاذ القرارات: في ظل الفساد الإداري تسود ظواهر التفرد باتخاذ القرار واتخاذ القرار طبقا للمصالح والأهواء الشخصية. وكلتا الظاهرتين تسهم في رداءة وسوء القرارات المتخذة، حيث يتم اتخاذ

(1)- سحر قدوري،مرجع سابق.

(2)- فيصل بن طلع بن طايع المطيري، مرجع سابق ص59.

القرارات وحتى المصيرية منها وفقا للمصالح الشخصية والأهداف الخاصة، وهذا ما يجعل القرارات التي تتخذها الحكومة بعيدة كل البعد عن المصلحة العامة. والتفرد باتخاذ القرار بشكل انفرادي من دون الرجوع إلى رأي الهيئات ومراكز البحوث والمعلومات، يكلف الشعب أموالا غير محسوبة، بسبب الأخطاء في القرارات المتخذة والتي تبنى عليها مشاريع وبرامج يكتشف في النهاية عدم صلاحيتها.

3- غياب الاستقرار السياسي: إن عدم الاستقرار السياسي يعد من إفرازات الفساد ونتائجه، حيث أن الفساد الإداري يسهم في تكريس القلاقل السياسية، لأنه يشجع على إعمال القادة الفاسدين الذين لا يمثلون المصلحة العامة، فعدم الاستقرار السياسي والفساد توأمان لا يفترقان وعمليتان متلازمتان، والملاحظ أن الدول التي تعاني من عدم الاستقرار السياسي نجدها تعاني من ارتفاع معدلات الفساد الإداري.

وقد بينت الدراسات أن هناك علاقة طردية بين عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية والعنف السياسي، بمعنى أنه كلما زادت درجة عدم المساواة زاد معدل العنف السياسي وفي إحدى الدراسات التي أجريت في 1985 على 56 دولة عن العلاقة بين المساواة في توزيع الدخل والقهر الحكومي والعنف السياسي انتهت الدراسة إلى تأكيد العلاقة الطردية بين عدم المساواة في توزيع الدخل وبين العنف السياسي، فأعمال العنف السياسي تزايدت في الدول التي شهدت مستويات أعلى من عدم المساواة في توزيع الدخل.[1]

4- فقدان مصداقية وسمعة النظام السياسي: يؤثر الفساد الإداري على تمتع النظام السياسي بالديمقراطية وقدرته على احترام حقوق المواطنين الأساسية وفي مقدمتها الحق في المساواة وتكافؤ الفرص، كما يحد من شفافية النظام وانفتاحه، والمحصلة تكون الإساءة إلى سمعة النظام وعلاقاته الخارجية خاصة مع الدول التي يمكن أن تقدم الدعم المادي له، وبشكل يجعل هذه الدول تضع شروطا تمس بسيادة الدولة مقابل منح مساعداتها.

ثانيا –آثار التخلف الإداري:

ا – **الآثار الاقتصادية للتخلف الإداري:** مثل الفساد يترك التخلف الإداري آثارا شديدة الضرر على النمو الاقتصادي فهو من شأنه أن يعيقه ويحد من نموه بسبب إهدار الأموال الطائلة التي يمكن إن أحسنت الاستفادة منها أن تحقق نموا اقتصاديا معتبرا، وذلك لأن التخلف الإداري يؤدي إلى القيام ببرامج ومشاريع دون دراسة واقعية ووافية، فتتخذ القرارات بشكل سريع ودون الحصول على معلومات صحيحة وكافية، وتسطر المشاريع وتصرف الأموال لإنجازها ثم بعد ذلك يكتشف عدم جدوى هذه البرامج فتترك دون استكمال إنجازها ويتم الانطلاق في مشاريع أخرى، أو تكتشف أخطاء في البنى

(1) نفس المرجع السابق .ص.60

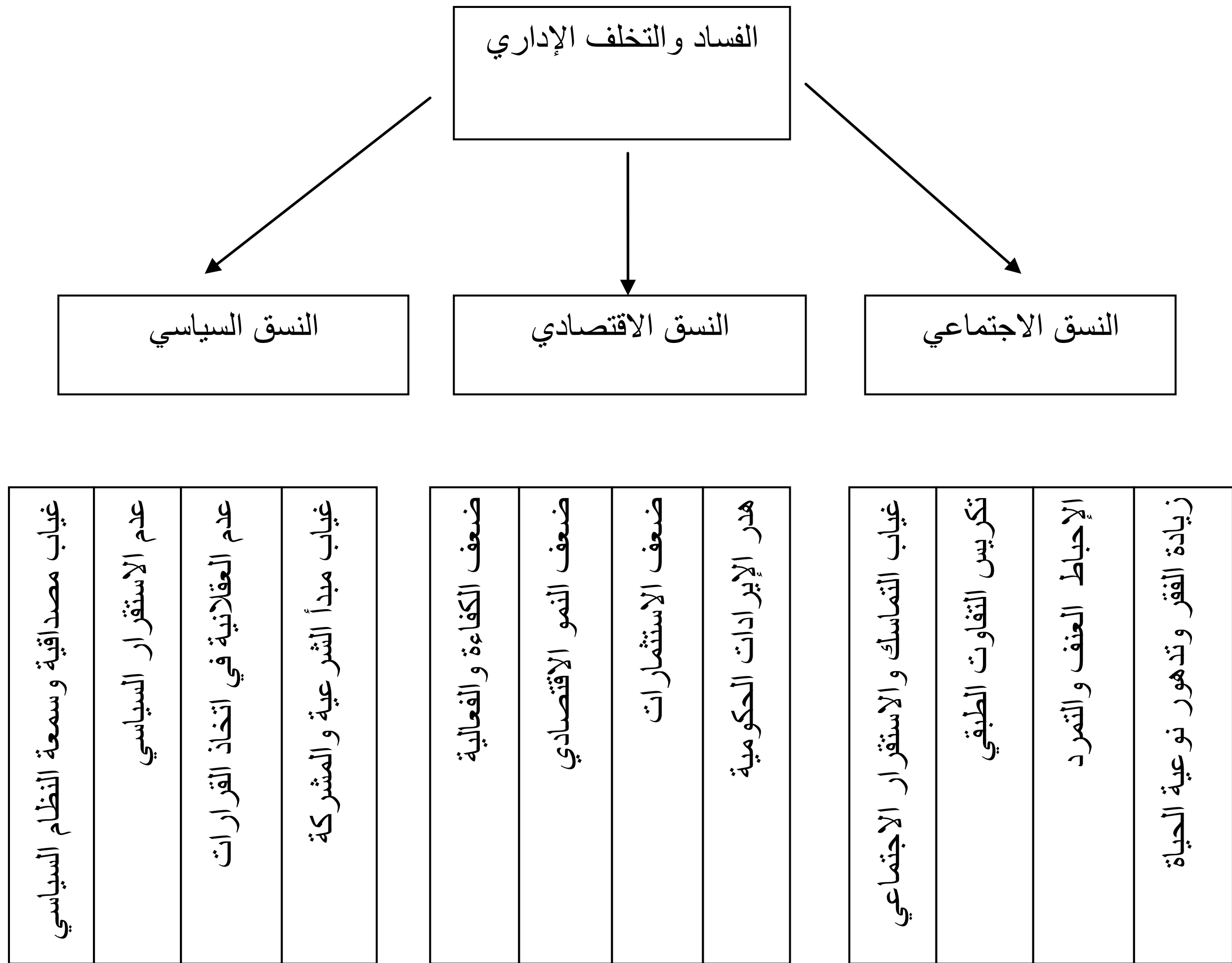
والهياكل الأساسية ويتم إفساد ما تم إنجازه.

ب – أثر التخلف الإداري على الكفاءة والفعالية: يؤدي التخلف الإداري بشكل مباشر إلى تخفيض مستوى الكفاءة والفعالية في الخدمة العمومية، حيث أن عدم الاعتماد على الأساليب العلمية والطرق الحديثة في تقديم الخدمة العامة يؤدي إلى إنتاج سلع وخدمات غير ملائمة كمًا ونوعا للوفاء بحاجات المواطنين التي هي في تزايد وتغير مستمر، والمنظمة الإدارية التي تعاني من التخلف هي منظمة معزولة عن بيئتها الخارجية لتخلف وسائل الاتصال ووظيفة العلاقات العامة لديها، وبالتالي فهي غير مطلعة على المستجدات العالمية خصوصا فيما يتعلق بالوسائل والأساليب الجديدة لتطوير وتحسين الخدمة المدنية، وهي كذلك معزولة عن معرفة حاجات وميول زبائنها وعملائها وبالتالي بعيدة عن توفير هذه الحاجات بالكم والشكل الذي يرغبون به.

ج – أثر التخلف الإداري على نوعية الحياة: تنعكس الجوانب السابق ذكرها من تعطيل للنمو الاقتصادي وتخفيض الكفاءة والفعالية على نوعية حياة الإنسان المواطن، وذلك لما للخدمة المدنية من تأثير مباشر في حياته اليومية، فهو بحاجة إليها يوميا للحصول على حاجاته الأساسية من شغل وتعليم وصحة ومعاملات من الهيئات الإدارية من تسديد فواتير أو استخراج وثائق أو دفع ملفات ومعاملات، وإذا كان للفساد الإداري آثار عميقة على الفقر الاجتماعي ونوعية الحياة فإن آثار التخلف لا تقل خطورة عن سابقه في هذا المجال، حيث يؤدي التخلف إلى تدهور الأوضاع الاجتماعية لشرائح واسعة في المجتمع (خصوصا تلك التي لا تقوى على الاستفادة من خدمات القطاع الخاص) وذلك بسبب تدهور الخدمات الأساسية كالعناية الصحية والتعليم والتشغيل التي تنعكس في شكل أوضاع اجتماعية مزرية: تدهور الصحة العامة، ضعف التحصيل العلمي، البطالة وما يرافقها من آثار اجتماعية.

د – الآثار النفسية والمعنوية للتخلف: إن أسوأ آثار التخلف الإداري هي تلك التي يمكن أن يتركها على نفسية ومعنويات الموارد البشرية فانشغال الإنسان في الركض وراء الحصول على حاجاته اليومية بقطع المسافات الطويلة، أو الوقوف في الطوابير الممتلئة، أو التردد الذي لا طائل منها على مكاتب الخدمة المدنية لأتفه المتطلبات، سوف يؤدي إلى انخفاض الروح المعنوية وقتل روح الإبداع والابتكار، و أيضا الإحساس باليأس والإحباط والتهميش والظلم نتيجة ممارسات البيروقراطية كتعطيل الخدمات والتفرقة بين المواطنين وسوء المعاملة...وخلاصة القول في هذه الناحية أن التخلف الإداري يمثل عقبة في وجه التنمية البشرية التي هي في الأصل أساس التنمية الاقتصادية والتنمية الشاملة.

ويمكن تلخيص وتوضيح كل الآثار والعواقب سابقة الذكر للفساد والتخلف الإداري في الشكل التالي:



شكل رقم 01 : آثار الفساد والتخلف الإداري – إعداد الباحثة-

ولعل أسوا آثار الفساد والتخلف الإداري هي أن كل منهما يدعم الآخر و يكرسه في حالة من الاعتماد المتبادل ، فالبيئة التي يمكن للفساد فيها أن ينتشر ويعشش هي البيئة التي يسيطر عليها التخلف وما يرافقه من غياب معايير واضحة للأداء والمسؤولية وضعف الرقابة والمحاسبة ، هذه البيئة هي التي تمكن المفسدين من ممارسة جرائمهم والإفلات دون عقاب .وفي المقابل فان المفسدين يعملون يسعون إلى الإبقاء على وضع التخلف بإبعاد دوي النزاهة والكفاءة وتعيين الأبناء والعملاء وبإعاقة البحوث وإهمال برامج التأهيل والتدريب وقطع قنوات المشاركة للحفاظ على الوضع القائم الذي يسمح لهم بنهب ثروات الأوطان والشعوب .

إذن فالتخلف يمكن للفساد والفساد يكرس التخلف في حلقة مفرغة تطبق على محاولات التطور والتنمية والانعتاق، وبالتالي وجب البحث عن الحلول والبدائل اللازمة للخروج من هذا الوضع في عمليات الإصلاح والتنمية الإدارية.

المبحث الثاني :مفاهيم التنمية الإدارية.

إن تحسين الأداء في المنظمات العامة يشكل تحديا عظيما للمجتمعات التي تنشد الرقي والتطور عبر برامج التنمية في شتى المجالات،ذلك لان المنظمات العامة تعتبر المشارك الفعال في كافة عمليات التنمية وعليه إذا لم تجد المنظمات العامة سبيلها إلى التحسين والتطوير أعاقت كل مناشط التنمية عن بلوغ أهدافها، ولقد أشار العديد من الباحثين إلى مشكلة الخلط بين عدة مفاهيم كالإصلاح الإداري ،التطوير الإداري والتنمية الإدارية. مما يترتب عليه زيادة المشكلات المرتبطة بالدلالة اللغوية، وهو ما سنحاول معالجته في هذا المبحث.

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري.

يعتبر الإصلاح الإداري من المفاهيم التي لاقت رواجا كبيرا في أدبيات الإدارة العامة حيث طرحه الباحثون كحل لمشاكل هذه الأخيرة من اختلالات وفساد وانحرافات سلوكية.

أولا- تعريف الإصلاح الإداري:

يعرف الإصلاح الإداري بأنه :"تحسين مستوى مخرجات الجهاز الإداري استهدافا لخدمة المواطن وتماشيا مع الأهداف القومية، أو هو التحسين المتعمد والمستمر للأداء التشغيلي للقطاع الحكومي"[(1)]

أو "مجموعة الإجراءات الرامية إلى إزالة خلل ما في النظام الإداري ،أي انه يأخذ طابعا زمنيا و مكانيا يبدأ ببداية الخلل و ينتهي بنهايته".[(2)]

وحسب الدكتور فؤاد مهنا فإن الإصلاح الإداري يعني: " التنظيم العملي للجهاز الإداري في الدولة من حيث تكوينه ومن حيث سير العمل فيه، بحيث تكون أهم عناصر هذا التنظيم العملي رسم السياسة الرشيدة التي يقوم عليها الإصلاح وتطوير وتنظيم الجهاز الإداري الذي يتولى الوظيفة الإدارية في الدولة وذلك لإصلاح وتقويم ما بهذا الجهاز من اختلالات تحتم التدخل لإصلاحها"[(3)]

---

(1) ــ فيصل بن معيض آل سمير، ***استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني*** . أطروحة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه في العلوم الأمنية. جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض ص 51.

(2) ــ عبد الرحمان تيشوري، ***الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية*** . متاح على : الحوار المتمدن http//www.ahewar.org /debat /show.art.

(3)- محمد فؤاد مهنا ، ***تعريف الإصلاح الإداري***. ندوة الإصلاح الإداري .الإمارة الشرقية .ابريل 2007.متاح على www.eastern emara.gov

ثانيا- مداخل الإصلاح الإداري:

في الحقيقة هناك عدة مداخل قدمت لتحليل عملية الإصلاح الإداري، لكن أبرزها هو المدخل الشمولي والمدخل الجزئي.

1-المدخل الشمولي (الشامل):

يعتمد المدخل الشمولي على منهج النظم، حيث يرى البعض أن منهج النظم يمكن أن يؤدي إلى تحقيق الإصلاح الإداري الشامل، ومدخل النظم المفتوح (**Open system**) يعنى بدراسة الظواهر الإدارية في إطار تفاعلها مع البيئة المحيطة بها، ويتوقف استمرار وفاعلية عمل التنظيم بشكل كبير على حصوله على المدخلات (مادية وبشرية) .

وفقا للمنهج الشامل ينظر للإدارة كجزء لا يتجزأ من الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، إذ لا يمكن أن يتصور أن يتم تحقيق نجاح كامل لجهود الإصلاح دون أن تكون جزءا من إستراتيجية شاملة لإصلاح المجتمع، لذا فإن أنصار المدخل الشامل ينظرون للإصلاح الإداري كوحدة متكاملة لا يمكن تجزئته ومعالجة مشاكله بأسلوب وحلول جزئية، لهذا فالمدخل الشامل لا يقبل أسلوب التدرج أو عملية الترميم الجزئية للإصلاح الإداري ويمثل هذا النموذج جهود الإصلاح التي تتناول مختلف العناصر والعمليات والأنظمة والممارسات الإدارية في كل قطاعات الجهاز الحكومي ومنظماته أو في أغلبها ، وتتم عادة من قبل هيئات لامركزية أو جهات مركزية متنوعة على الوزارات والقطاعات .[1]

2-المدخل الجزئي:

يرتكز هذا المدخل على إتباع أساليب جزئية ومرحلية لعملية الإصلاح الإداري، من خلال التركيز على الهياكل التنظيمية وتبسيط الإجراءات، ويرى أنصار هذا المنهج الإصلاح الإداري كعملية ترميم للأجزاء المكونة للجهاز وأن الأخذ بمنهج التدرج سيؤدي إلى إصلاح الجهاز بشكله الكلي.[2]

وغالبا ما تنبع جهود إستراتيجية الإصلاح في المدخل الجزئي من داخل الأنظمة ذاتها في ظل غياب أو ضعف رقابة الجهات الخارجية، لذا توجه لخدمة مصالح ضيقة تخدم العاملين في المنظمة كتعديل الهياكل التنظيمية، التوسع أو إضافة وحدات إدارية، تحسين أوضاع القيادات.

---

(1)- احمد صقر عاشور ، ***إصلاح الإدارة الحكومية*** . المنظمة العربية للعلوم الإدارية القاهرة . 1995.ص 62.
(2)- ياسر مناع العدوان ، ***نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي*** .المنظمة العربية للعلوم الإدارية . عمان .1986.ص95.

ثالثا – وسائل وتقنيات تحقيق الإصلاح الإداري:

في الواقع فقد اهتمت العديد من الأبحاث والدراسات التي لا حصر لها بتحديد مجموعة من التقنيات والإجراءات الضرورية لعملية الإصلاح، و حسب الدكتور فؤاد مهنا فإن أهم التقنيات تتمثل في: [(1)]

ـــ إنشاء الهيئات الفنية المتخصصة في مسائل التنظيم الإداري وكذا اللجان الدائمة والمؤقتة لدراسة العيوب والاختلالات.

ـــ إعادة التنظيم: من الوسائل العلاجية التي تعتمد عادة لمواجهة الأخطاء التنظيمية المتعددة حيث يتم إعادة تقسيم المنظمة إلى إدارات ووحدات وإعادة تحديد الصلاحيات والسلطات وتعديل الهياكل.

ـــ تبسيط الإجراءات: قد يساء استخدام الإجراءات أحيانا فتعقد وتكثر الشكاوى منها، وتنقلب فوائدها إلى عيوب، وتصبح عبئا على المنظمة، لدى فقد تتحتم القيام بدراسة تحليلية لإجراءات المنظمة بهدف تبسيطها، سواء عبر تشكيل لجان أو بالاستعانة بخبراء من خارج التنظيم.

كما يضيف بعض الباحثين:[(2)]

ـــ إعداد أدلة تنظيمية حديثة لاستخدامها كمراجع للمستويات الإدارية المختلفة تتضمن تحديد الواجبات والمسؤوليات وخطوط السلطة والصلاحيات والعلاقة بين الإدارات المختلفة من أجل خلق علاقات عمل واضحة تتفادى الازدواجية والتداخل في إنجاز الأعمال.

ـــ الاهتمام ببرامج تقويم الشفافية والنزاهة والمسائلة الإدارية ومكافحة الفساد الإداري لتعزيز انتماء الموظف لوظيفته والتزامه بأخلاقيات وقيم العمل التي تعكس مستوى عاليا من الإخلاص والتفاني.

ـــ استخدام التقنيات الحديثة في بناء قواعد المعلومات للإسهام في دعم عمليات وضع الأهداف وتحديد السياسة واتخاذ القرارات.

ـــ تطوير الأساليب والإجراءات المعتمدة من قبل منظمات الجهاز الإداري للتماشي ومتطلبات النهوض بالأداء.

---

(1)– محمد فؤاد مهنا ، مرجع سابق .

(2)– حسام عبد الرزاق وشفق عبد الحافظ ، ***دور الحوكمة في الصلاح الإداري*** . متاح على:
http// www.nazaha/q/search web/muhaseb/6.doc

المطلب الثاني:مفهوم التطوير الإداري.

يستخدم التطوير الإداري أحيانا مرادفا لمفهوم التنمية الإدارية، وهو أحد سمات العصر بحيث لا تكاد تخلو منظمة من وجود مشاريع أو برامج للتطوير الإداري.

أولا- تعريف التطوير الإداري:

يعرف التطوير الإداري على أنه:" **التحسين في الجهاز الإداري بالمعنى الميكانيكي والهيكلي، وغالبا ما يركز على البعد التقني والفني في الجهاز الإداري**"[(1)]

كما يعرف أيضا بكونه:" **عملية ميكانيكية تنصب على تطوير النظام الإداري من أنظمة وهياكل وطرق وأساليب وتقنيات**"[(2)]

وكذلك بأنه: **"عملية مخططة وموجهة تهدف إلى إحداث تغييرات نوعية وكمية شاملة وجزئية في هياكل ونظم وأساليب عمل الجهاز الإداري وأنماط وضوابط السلوك فيه من أجل زيادة قدرة وفاعلية هذا الجهاز على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والإدارية ضمن معطيات بيئية وزمنية معينة"**[(3)]

من خلال هذه التعاريف وغيرها يبدو أن هناك رؤيتان للتعامل مع التطوير الإداري.

1- رؤية تتعامل مع التطوير الإداري بمعناه – التقليدي - الجزئي الذي يقترب من مفهوم الإصلاح الإداري.

2- رؤية تتعامل معه بمعناه الكلي – الحديث – باعتباره ذراعا رئيسيا للتنمية الإدارية والتنمية الشاملة.

لكن الأمر الأكيد أن التطوير الإداري يهدف دائما إلى التكيف مع البيئة وما تفرضه من مستجدات، وبالتالي فهو نابع من البيئة التي يوجد فيها، ويمتد تأثيره إليها كذلك وبالتالي فهو يتطلب مشاركة عامة للمؤسسات السياسية والاجتماعية والثقافية والعلمية، والتطوير الإداري ليس عملية وقتية بل هو عملية مستمرة تتغير مع تغير الظروف و المتغيرات الدولية والبيئية المحيطة من ناحية أخرى، وفي نفس الوقت القدرة على التنبؤ المستقبلي بالاحتياجات والمشكلات التي يمكن أن يتعرض لها الجهاز الإداري..

---

(1)- فيصل بن معيض آل سمير، مرجع سابق. ص77.

(2)-موسى اللوزي ، ***التنمية الإدارية*** . دار وائل للنشر ، عمان .2002. ص41.

(3)- أكرم سالم ، ***مداخل التطوير الإداري ومظاهره في الدول النامية*** . مرجع سابق.

ثانيا- خصائص التطوير الإداري:

يتميز التطوير الإداري بمجموعة من الخصائص أو السمات الحديثة التي فرضتها المتغيرات المعاصرة ومن ذلك:

1 - تقدم وانتشار مبادئ المشاركة في الكثير من المجتمعات في العالم والذي كان له تأثيرات مهمة على العلاقات بين القادة الإداريين وتابعيهم داخل الأجهزة الإدارية، كما كانت له تأثيرات واضحة أيضا على علاقات هذه الأجهزة بالجمهور المعني، فتسرب الأفكار الديمقراطية إلى داخل الجهاز الإداري أوجب أن يكون اتخاذ القرار بالمشاركة، حيث أصبح الإنسان العامل بالجهاز الإداري له تأثير في تسيير الأمور وبالتالي انحسرت صفة الإنسان الآلة التي كان يتعامل معها المنظور الإداري الكلاسيكي.

2- الزيادات السكانية المستمرة وارتفاع مستوى المعيشة وتعقيدها أدى إلى تنوع وتعقد طلبات الجمهور مما زاد اعتماد الجمهور وارتكازه على الأجهزة الإدارية الحكومية وبالتالي ضرورة زيادة درجة الكفاءة والفعالية كهدف رئيسي للتطوير.

3- استخدام الأساليب العلمية والتأكيد على البحث العلمي في المجال الإداري نتيجة للتقدم العلمي والتكنولوجي بصفة عامة مما غير طبيعة وأسلوب النظرة إلى المشكلة الإدارية وإضفاء الأسلوب الميداني في التطوير الإداري.

4- إعطاء الاهتمام المتزايد للجوانب النفسية والاجتماعية وللتأثيرات البيئية على الجهاز الإداري مما أدى بصورة واضحة إلى تغيير النظرة السابقة للإنسان وهذا ما أوجب إدخال حسابات جديدة لم يكن النظر فيها سابقا في العمليات التطويرية مرجعها التقدم في مجال العلوم الاجتماعية والنفسية إضافة إلى تأثير نظرية النظم.

5 - أدى الاتجاه متعدد المسالك (Interdisciplinary) الذي ظهر في العلوم الاجتماعية بعد الحرب العالمية الثانية، إلى النظر إلى الجهاز الإداري ككيان متنوع ومتعدد ومتداخل الجوانب وكذا المشكلة الإدارية، فالعلميات التطويرية من تشخيصية وعلاجية متعددة ومتنوعة ومتداخلة الجوانب.

ثالثا- استراتيجيات وتقنيات الإصلاح الإداري:

أ- الاستراتيجيات:

إن التطوير الإداري يعتمد على البعد الاستراتيجي في تعامله مع البيئة الخارجية الإدارية الحالية والمحتملة وتشخيصها علميا، بغية الوصول إلى منظمات تستطيع التعامل مع المستقبل بعقلية احترافية تعتمد على البعد الاستراتيجي، لهذا فإن استخدام لفظ الاستراتيجيات هو الأفضل وهي إجمالا:[1]

---

(1)ـ فيصل بن معيض آل سمير، مرجع سابق . ص ص 94-95.

1–إستراتيجية التطوير الجزئي: تمثل جهود التطوير التي تنصب على عدد قليل من العناصر، أو يختار منها عدد محدود من القطاعات أو المنظمات فقد يتم إعادة تدريب الإدارات العليا أو إعادة تصميم الهياكل التنظيمية أو تطوير نظم المعلومات في عدد قليل من المنظمات الحكومية، وتعتبر هذه الإستراتيجية أضيق الاستراتيجيات من حيث النطاق.

2– إستراتيجية التطوير الأفقي: تمثل جهود التطوير الإداري التي تنصب على عدد قليل من العناصر لكن التطوير يكون شاملا لكل أو أغلب المنظمات أو قطاعات الجهاز الحكومي. وبالرغم من شمول هذه الاستراتيجيات لأغلب المنظمات إلا أن محدودية العناصر يضع حدودا أمام فعاليتها.

3– إستراتيجية التطوير القطاعي: تمثل جهود التطوير التي تختار عددا معينا من المنظمات الحكومية وتركز على متطلبات التطوير لرفع مستوى أدائها لذلك تحتوي هذه الإستراتيجية على أغلب أو معظم العناصر الحرجة المكونة للأداء التنظيمي من خلال تشخيص مواطن الضعف والقصور في الأداء العام لعدد منتقى من المنظمات الحكومية، هذه الإستراتيجية تعتبر نموذجا متكاملا للتطوير الإداري .

4– إستراتيجية التطوير الشامل: يمثل جهود التطوير الإداري التي تتناول بالتطوير مختلف العناصر الحرجة للأنظمة والممارسات الإدارية وكذلك أغلب أو كل قطاعات ومنظمات الجهاز الحكومي، ويعتمد نجاح هذه الإستراتيجية على تضافر مجموعة من العناصر بدءا من الإرادة السياسية والمقومات المجتمعيـــة ونظم التعليم والبناء الاجتماعي (هيكل القيم والسلوكيات السائـــدة).

ب ـــ التقنيات :

تنطوي الاستراتيجيات السابق ذكرها على تقنيات جديدة تعمل على تغيير ثقافة المنظمة حتى تستطيع أن تتعامل مع المستجدات الحديثة وتواكب التغيرات العالمية أبرزها:

1–التعليم التنظيمي أو المنظمات المتعلمة: هذا المفهوم لا يعد حديث النشأة تماما، إذ يرتبط بمفهوم التخطيط الاستراتيجي والإدارة الإستراتيجية ويعد التعلم التنظيمي أحد المصادر الهامة والأساسية للتغيير الاستراتيجي حيث ساد الاعتقاد بأن قدرة أي منظمة على التعلم أفضل من منافسيها يعد شرطا أساسيا لزيادة قدرتها، والاستجابة بصورة فعالة ومبتكرة للتغيرات البيئية، وهو ما يترجمه "جارث مورغان" بقوله : "من الأمور الحيوية للمنظمات في عصر من الاضطراب أن تتعلم كيف تتعلم"[1]

2– القيادات التحويلية: لقد أخذ الاهتمام يتنامى بهذا الموضوع خصوصا في ظل التغيرات التي يشهدها العالم حاليا، فالعولمة وتقنيات المعلومات والتداخل الاقتصادي بين دول العالم جعل درجة عدم التأكدية عالية جدا، حجم التغيرات الخارجية كبيرا، وفي ظل هذه التغيرات كان لا بد أن يكون هناك قادة قادرون على قيادة منظماتهم إلى بر الأمان وهؤلاء هم من يسمون بالقادة التحويليين، وقد عرفت

(1)– جارت مورجان ،*نظرية المنظمة المبدعة* . ترجمة منير الأصبحي . معهد الإدارة العامة .الرياض 2005. ص .210.

القيادة التحويليـــة بأنها تلك التي يشترك فيها الفرد مع الآخرين ويكون الروابـــط التي ترفع مستوى الدافعية والأخلاق عند كل من القائد والتابع ، وهذا النوع من القادة يلبي حاجات ودوافع الأتباع ويحاول مساعدتهم للوصول إلى أقصى قدراتهم.(1)

3– تمكين العاملين: تمكين العاملين هو الصيحة التي أصبحت تتردد مؤخرا في مجال تطوير الفكر الإداري بعد أن تحول الاهتمام تماما من نموذج التحكم والأوامر إلى ما يسمى بالمنظمة المتمكنة " Empowered organization" وما ينتج ذلك من تغيير التنظيم الهيراركي متعدد المستويات إلى التنظيم المسطح قليل المستويات، وقد تصاعدت الأهمية الإستراتيجية للعاملين في الخطوط الأولى لاحتكاكهم المباشر بالتغيرات البيئية مما اقتضى تمكينهم من التصرف مباشرة في الأمور التي تعكس مخاطر أو فرص جوهرية للمنظمة.

المطلب الثالث: مفهوم التنمية الإدارية.

أولا– تعريف التنمية الإدارية:

تعتبر التنمية الإدارية من المفاهيم الحديثة نسبيا مقارنة مع مفهوم الإصلاح والتطوير الإداري. ذلك أن هذا المفهوم يعتبر نتيجة للبحث عن مزيد من التحسن والجودة والفعالية في تنظيم الإدارة العامة والخدمة العمومية، ولذلك فهو يذهب إلى ما هو أبعد من كلا المفهومين السابقين، وفيما يلي نورد بعض التعاريف التي جاد بها المختصون في التنمية الإدارية العامة بشكل عام:

يعرف علي السلمي التنمية الإدارية بأنها :"عملية تغيير جدري تتعامل مع قيم ومفاهيم ومؤسسات رسخت لمدة طويلة في المجتمع وأفرزت تراكمات متشابكة ومعقدة ومن أجل ذلك لا بد لإنجاح هذه العملية من الاعتماد على مفاهيم متطورة وأن ترتكز على منطلقات فكرية وإن تستخدم وسائل غير تقليدية"(2)

ويصفها إبراهيم سعد الدين بكونها: "كل الأنشطة اللازمة لاختيار وتهيئة العناصر الإدارية وإكسابها القدرات والمهارات والاتجاهات التي تأهلها لأداء عملها بطريقة أفضل ولتصبح أكثر كفاءة وقدرة على تحقيق الاستمرار والنجاح والتطور في عالم يتصف بالتغيير السريع والمنافسة الحادة."(3)

---

(1)– بيترج نورث هاوس ، ***القيادة الإدارية النظرية والتطبيق*** . ترجمة صلاح بن معاد المعيوف . معهد الإدارة العامة .الرياض .2006 ص.185.

(2)– علي السلمي، ***التنمية الإدارية*** . المجلة العربية للإدارة .المنظمة العربية للعلوم الإدارية ،القاهرة .عدد02. 1997.ص102.

(3)– إبراهيم سعد الدين ، ***مستقبل التنمية في الوطن العربي*** . سلسلة عالم الفكر،عدد02 .مجلد 02.الكويت. 1989.ص66.

وكذلك عرفت بأنها:" **مصطلح يشمل جوانب اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية ظهرت لمواجهة ما يواجه التنظيم من مشاكل والعمل على إيجاد الحلول الملائمة وهي ليست واقعة مادية أو ميكانيكية وإنما هي ظاهرة يريدها الإنسان لمصالحه، وهي تعني تقدم الإدارة في الاتجاه المرسوم لها في المجتمع."**(1)

ومن خلال قراءة بسيطة في هذه التعاريف نلاحظ أنها ، تتراوح بين بعدين أساسيين: بعد يقصر التنمية الإدارية على الجهود والنشاطات والعمليات التي تنصب على تدريب المدراء والعاملين وتنمية مهاراتهم وزيادة قدراتهم ، وبعد ثاني يمتد إلى خارج المنظمة ليربط بين الجهود التي تجري داخل المنظمة وما بين ما يجب أن تساهم به الأطراف الأخرى خارجها من مؤسسات رسمية أو شعبية أو مواطنين عاديين، دون إهمال الأبعاد السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية التي تؤثر في سياق التنمية الإدارية.

ثانيا –دواعي التنمية الإدارية في الدولة الحديثة:

لقد أصبح هناك إيمان عميق بأهمية وضرورة الشروع في نهج التنمية الإدارية للمبررات التالية:

1- التحول في منظومة العلاقات الاقتصادية العالمية وما تضمنه ذلك من اندماج الأسواق وإزالة الحواجز بين اقتصاديات العالم ، والتحرك السريع لرؤوس س الأموال ولعوامل الإنتاج واتساع دائرة التجارة الدولية مما أدى إلى اتساع ضغوط المنافسة وضرورات تحسين وتجويد الأداء .

2- تصاعد التوقعات بشان جودة وكفاءة وفعالية البرامج والخدمات التي تقدمها الأجهزة الحكومية في سائر الدول، وتزايد الرغبة لدى المواطنين بالحصول على الخدمات بصورة أفضل خصوصا مع انفتاح السماوات والانتقال الحر للمعلومات عبر الفضائيات والانترنت.

3- حاجة الأجهزة الحكومية إلى دراسة سياساتها والتحق من حسن استخدام مواردها وإمكاناتها التي تتناقص يوما بعد يوم مما يستوجب الأخذ بمفاهيم واليات الإدارة الحديثة.

4- تسارع وتيرة الاكتشافات العلمية والمنجزات التقنية وضرورة المواكبة النشطة والاستيعاب السريع لتلك المستجدات من اجل المحافظة على المركز التنافسي للدولة وقطاعات الإنتاج والخدمات الوطنية.

5- تنامي حاجة مختلف قطاعات المجتمع للمشاركة في وضع السياسات والبرامج والقرارات التنموية أو الخدمية في ظل التحولات السياسية العميقة التي يشهدها العالم مع تزايد التوجه نحو الأخذ باقتصاديات السوق وإطلاق الفرص للقطاع الخاص للمشاركة الفاعلة في التنمية القومية.

6- تضخم تكلفة التخلف الاقتصادي والتقني وعدم قدرة الاقتصاديات الوطنية على تحمل الأعباء الناتجة عن ضعف الكفاءة الإدارية وما ينتج عنها تبديد الموارد القومية وارتفاع تكاليف الفرص الضائعة.

---

(1)- عبد الرحمان تيشوري ، ***الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية*** . مرجع سابق.

ثالثا -مجالات التنمية الإدارية:

إن المنظمة الإدارية تتكون من هيكل تنظيمي تنشط بداخله مجموعة من البشرية تحكم علاقاتهم ومهامهم إجراءات وقوانين محددة، ولهذا فالتنمية الإدارية يجب أن تشمل كل هذه المجالات:

1-تطوير الهياكل التنظيمية: إن عملية تطوير المنظمات الإدارية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار الهيكل التنظيمي وأهميته وأبعاده لأنه من الصعب البحث في الأنشطة الإدارية والعمليات الإدارية وتطويرها وتنميتها

دون إعطاء الأولوية للهياكل التنظيمية، تلك الأطر التي تجمع كل الأنشطة الإدارية، فهو إطار قائم وواضح ومفهوم ومحدد وله دور هام في نجاح العمليات الإدارية، فالإدارة الناجحة تحتاج إلى هيكل تنظيمي واضح تتباين فيه المستويات الإدارية وخطوط السلطة والمهام والواجبات وكذلك الموارد البشرية، كما أنه تعتبر من الأسس التي تقوم عليها الأنشطة الإدارية بما فيها القرارات والاتصالات الإدارية إضافة إلى ما يتضمنه من معدات وإجراءات يتم استخدامها في عمليات التخطيط والرقابة واتخاذ القرار.[1]

2-تطوير الإجراءات والأساليب: إن تنمية وتطوير الوسائل والإجراءات تتطلب إجراء الدراسات المسحية للواقع التنظيمي قبل ظهور المؤشرات الدالة على وجود عيوب أو مشاكل، فدراسة الواقع التنظيمي تعتبر من العمليات الأساسية لتحديد أوجه الضعف والقصور في المنظمة، وهذا يتطلب ضرورة إجراء المراجعات الشاملة لكل العمليات الإدارية والسياسات التشغيلية والتوظيفية، فتنمية المنظمات وتطويرها تعني ضرورة التركيز على توافر أنظمة فعالة في الاختيار والتعيين وكذلك التدريب فاعتماد سياسة تدريبية واضحة تراعي فيها القواعد العملية في تحديد الاحتياجات التدريبية وليس الاعتماد على معايير عشوائية، كل ذلك يؤدي إلى تنمية المنظمة وتطويرها.[2]

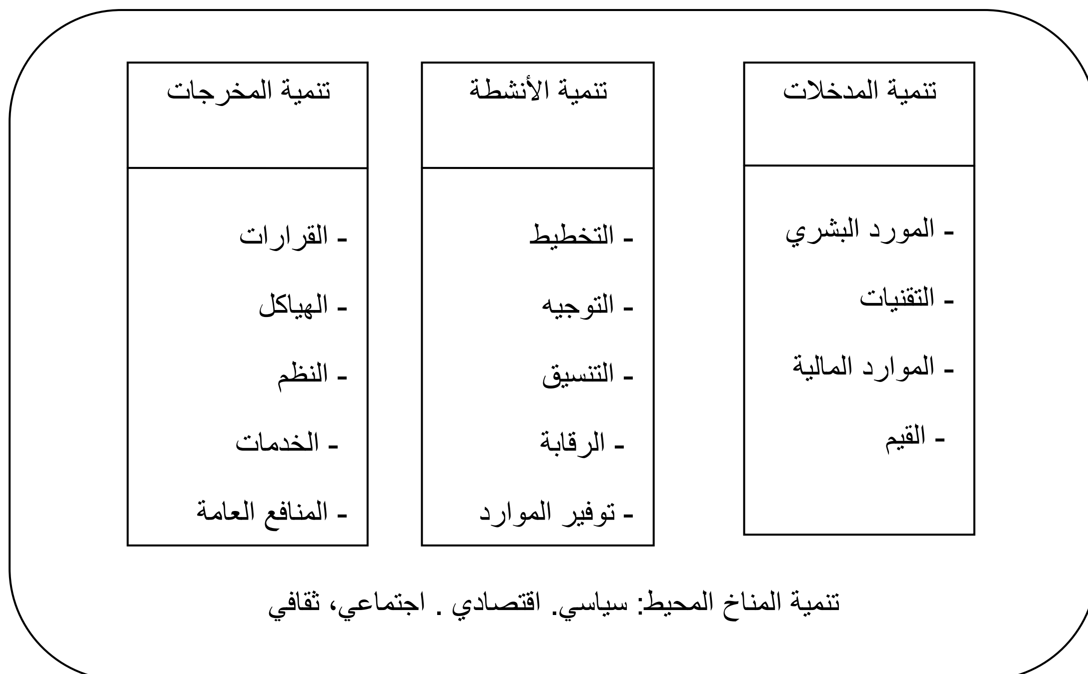
إن التجديد المستمر للبناء التنظيمي وتطويره والعمل على تنميته يتطلب ضرورة استخدام أنظمة وأساليب تتوفر فيها درجة عالية من المرونة في الهياكل التنظيمية والأنشطة الإدارية، فاعتماد المعايير العلمية من تخصيص وتوزيع الموارد البشرية وتحديد الأولويات للإنفاق المالي، كل ذلك يعتبر من أهم مقومات تطوير وتنمية المنظمات الإدارية.[3]

3-تنمية الموارد البشرية: تعتبر الموارد البشرية العنصر الرئيس في العملية الإنتاجية – بل هي العنصر الأكثر أهمية في المنظمة الإدارية-، فتنمية المنظمات الإدارية يتطلب بالدرجة الأولى ضرورة الاستثمار في

(1)- موسى اللوزي ، مرجع سابق.ص 52.
(2)- المرجع نفسه الصفحة نفسها.
(3)- عبد الرحمان تيشوري، مرجع سابق.

الموارد البشرية من خلال تنمية مهارات الأفراد وتطوير قدراتهم بالاعتماد على السياسات التعليمية والتدريبية الجيدة وربطها باحتياجات السوق. وكذا ضرورة توافر الخدمات الصحية والاجتماعية اللازمة لإشباع حاجات العاملين وتوجيه كل طاقاتهم نحو العمل المثمر، وأيضا توافر أنظمة التحفيز لخلق الدافع لدى الموارد البشرية للإبداع والابتكار. والعمل على وضع برنامج وظيفي شامل يحقق الاستثمار الأفضل لقدرات و مجهودات الموارد البشرية العاملة وتحليل الأعمال ووصف الوظائف واحتساب أعباء العمال واختيار العاملين، وإعادة توزيعها وغيرها وصولا إلى الارتفاع بمستوى الأداء الفردي والجماعي وكذا زيادة فعالية العملية التدريبية بمختلف أنواعها وربط التدريب بتقويم الأداء وتعزيز حالات الإبداع والتطوير والعمل على وضع خطط تدريب تتناسب مع الاحتياجات التي تحددها منظمات الجهاز الإداري والتعاون بين مراكز ومعاهد التدريب على تلبية تلك المتطلبات بمستوى علمي ومهني عال.

ويوضح الشكل التالي العلاقة بين مختلف مجالات وعناصر التنمية الإدارية من جهة وكذا العلاقة بين هذه المجالات وبين البيئة العامة للمنظمة الإدارية في إطار السعي إلى تحقيق التنمية الإدارية.



شكل –2– المدخل المتكامل للتنمية الإدارية

المصدر : علي السلمي المفاهيم والأسس الحديثة للتنمية الإدارية،

www.aradoportal.org.eg/news_display2.aspx?...

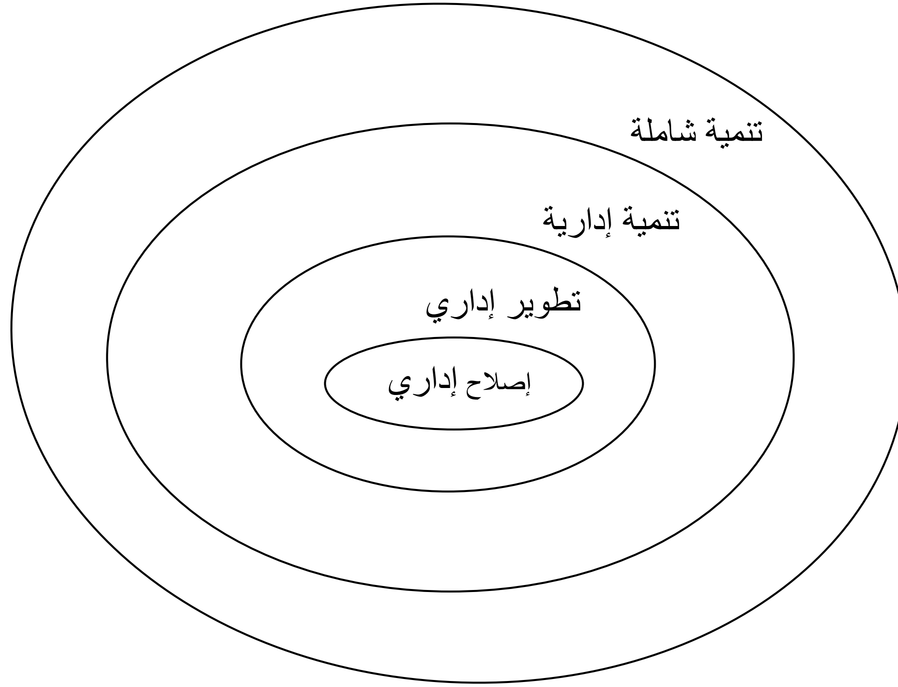
من خلال ما سبق التطرق إليه من مفاهيم وخصائص وتقنيات للإصلاح، التطوير ، والتنمية الإدارية، فإنه يتضح أن لا يمكن استخدامها للدلالة على معنى واحد، فسواء من حيث الأهداف التي يسعى كل منها إلى تحقيقها و الحاجة إليها نستنتج أن هناك تسلسلا زمنيا لهذه العمليات بدءا بالإصلاح الإداري ثم التطوير الإداري فالتنمية الإدارية.

إن الإصلاح الإداري يرتبط بوجود خلل معين في أحد فروع أو أجزاء الجهاز الإداري، وهذه العملية ترتبط بهذا الخلل تبدأ ببدايته وتنتهي بنهايته، دون أن يعني هذا توقف عملية الإصلاح الإداري، بل هي عملية مستمرة ومتواصلة ما دامت هناك أخطاء يجب تقويمها، وما يمكن ملاحظته هو ارتباط عملية الإصلاح الإداري بمفهوم الفساد الإداري، لأن وجود الأخطاء والثغرات في الجهاز الإداري وإجراءاته وقوانينه أو ضعف وغياب احترامها هو الذي يسمح ويسهل ظهور وانتشار الفساد.

أما بالنسبة للتطوير الإداري فيمكن القول أنه لا يكتفي فقط بتصحيح الأخطاء وتقويمها بل أنه يهدف دائما إلى التحسين والرفع من مستوى أداء الجهاز الإداري. حسب منظور التطوير الإداري فالإدارة في سعي متواصل للتوائم أو التفاعل والتكيف مع مستجدات البيئة بتذليل الصعوبات واقتناص الفرص، فالتطوير الإداري لا يسعى فقط إلى وضع التوازن أو الاكتفاء ، بل يهدف إلى أقصى فعالية وكفاءة ممكنة من خلال تطعيم الإدارة بكل ما هو جديد على مستوى العلوم والتقنية وعلى مستوى السلوك والمهارات والأوضاع التنظيمية.

و بالنسبة للتنمية الإدارية فيمكن القول أنها تجمع كل من خصائص الإصلاح الإداري والتطوير الإداري وتتميز عليها بخصائص أخرى، فهي تهدف إلى ربط النسق الإداري بكل الأنساق الأخرى السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية، الثقافية والعالمية معتمدة في ذلك بشكل جوهري على ما يعرف برأس المال البشري الذي هو وسيلة وغاية كل عملية تنموية. فضلا عن اهتمامها بالجوانب الأخرى المتمثلة في الأوضاع التنظيمية وأساليب وإجراءات العمل. لقد ظهر مفهوم التنمية الإدارية وتبلور عندما أصبح واضحا أن المنظمات العامة و الخاصة أصبحت بحاجة إلى ما هو أكثر من مجرد الإصلاح أو التطوير، بل إلى عمليات تغيير جذرية في الأساليب والإجراءات والدهنيات، فالإدارة العامة للدول لم يعد بإمكانها البقاء خارج نطاق العولمة ، ولم تعد مستثناة من تأثيراتها وضغوطها ، فضغوط التنافسية أصبحت تفرض المزيد من الجودة والفعالية ، و الاكتشافات العلمية والتكنولوجية أصبحت تدفع نحو المزيد من الأخذ بها في المنظمات الإدارية كما أن انتشار مبادئ الديمقراطية والمشاركة قد تسربت إلى داخل الأنساق الإدارية وفي علاقتها مع المواطنين.

ويمكن تبسيط وتوضيح العلاقة بين المفاهيم السابقة بالمخطط التالي:



شكل –3– العلاقة بين الإصلاح الإداري ،التطوير الإداري والتنمية الإدارية .

المصدر : موسى اللوزي ، مرجع سابق .ص12. (بتصرف).

تبين هذه الحلقات أن هذه العمليات السابقة من إصلاح وتطوير وتنمية إدارية هي عمليات متداخلة للغاية كل منها موجودة في قلب الأخرى ، بحيث لا يمكن لنا أن نطور أي ندخل ما هو جديد وحديث من نظم وأساليب وتقنيات، دون أن نصلح ما به فساد أو عيب على مستوى النظم أو الإجراءات و السلوكيات من خلال عملية الإصلاح، وكذلك لا يمكن أن ننمي ونوسع ونربط العلاقات بين مخرجات ومدخلات النظام الإداري وبيئته الكلية و إلى آفاق العالمية دون تطويره بشكل يسمح له بالتكيف المستمر مع بيئته. وعليه فالتنمية الإدارية تجمع في طياتها كل من الإصلاح والتطوير الإداري وتهدف إلى تحقيق التنمية الشاملة المستدامة ، باعتبار المنظمات الإدارية عاملا مشتركا لكل عمليات التنمية سواء على مستوى صنع قرار التنمية أو تنفيذه.

المبحث الثالث :مفهوم الحكم الراشد.

الحكم الراشد مفهوم قديم حديث، قدمته المؤسسات العالمية مؤخرا على انه الحل السحري لمشاكل وأزمات الدولة الحديثة، ليصبح العلامة المميزة للفعاليات السياسية على المستويات الوطنية الإقليمية والعالمية، كهدف ومطلب تطمح إلى تجسيده حكومات العالم ، كما أضحى ساحة خصبة للنقاش العلمي الأكاديمي لمحاولة التأصيل والتنظير . ونحاول في هذا المبحث إبراز أهم الملامح المحددة لهذا المفهوم.

المطلب الأول: نشأة وتطور مفهوم الحكم الراشد .

في الواقع تشير معظم الأدبيات إلى أن مفهوم الحكم الراشد ليس وليد الفترة الراهنة بل أن تداوله يعود إلى بعيدة من الزمن وان لم يكن مدلوله أنـــداك هو نفس المدلـــول الحالي. حيث تشير بعـــض الدراسات إلى أن ظـــــهـــور مصطلح (gouvernance) يعود إلى القرن الثالث عشر في فرنسا كمرادف للفظ للحكومة ، ثم فيما بعد كمصطلح قانوني (1987) ليستعمل بعدها على نطاق واسع كتعبير عن تكاليف التسيير[1](charges de gouvernance) وحسب هذا المصدر فليس هناك شك في الأصل الفرنسي للكلمة، وهناك مصادر تشير إلى ظهور هدا المصطلح في مملكة سردينيا حوالي- 1840- عندما أطلق الملك (Charles Albert) مفهوم (buon governo)كوسيلة أساسية للخروج من الأزمة التي شهدتها مملكته [2]، غير أن الاستخدامات المختلفة للمصطلح لم تكن تخرج عن إطار الحكومة ،الحكم والتسيير...

غير أن ما يهمنا فعلا ليس هو العودة إلى تقصي الجذور القديمة هذا المصطلح ، بقدر ما هو معرفة الملابسات والظروف التي رافقت إعادة بعثه في سياق جديد و بمعنى جديد أيضا حضي بنوع من الإجماع العالمي، رغم تعدد و تشعب مجالات استخدامه وفي هذا الصدد تشير الكثير من الدراسات والأبحاث إلى أن لحظة انبعاث هدا المفهوم بمعناه الراهن تتطابق مع لحظة توظيفه من طرف البنك العالمي سنة- 1989- في

---

(1)-Bonnie CAUPBELL," ***La Gouvernance une notion éminemment politique***" .Les non -dits de la bonne gouvernance . Edition KARTHLA. PARIS ,2001.p121.

(2)-Guy Hermet ,Ali Kazancigil et Jean-Fraçois Prud'homme," ***La gouvernance Un concept et ses Applications***". Edition KARTHLA. PARIS,2005.p 05.

تقريره المعنون " **إفريقيا جنوب الصحراء ، من الأزمة إلى النمو المستدام**".[1] أين تم في هذا التقرير الربط بين مسعى تحقيق التنمية الشاملة في هذه الدول وضرورة توفير شروط أساسية معينة – غير الشروط الاقتصادية – وهي تتعلق أساسا بتحقيق العدالة و المساواة في المجتمع.

بعدها صبح الحكم الراشد تعريف محدد يوافق غايات البنك العالمي في سياق التنمية وهو التعريف الذي ظهر في تقرير البنك لسنة -1992- حول **الحكمانية و التنمية** : "**طريقة ممارسة القوة في إدارة الموارد الاقتصادية و الاجتماعية لبلد من البلدان من أجل تحقيق التنمية** " [2].

ثم وفي تقرير لاحق للبنك الدولي الموسوم الحكم الراشد تجربة البنك العالمي سنة -**1994**- تقرر أن الحكم الراشد يتلخص في: **" عملية صنع سياسة ملائمة ، مفتوحة ، مستنيرة وشفافة ، بيروقراطية مكونة من عناصر احترافية ، حكومة مسائلة عن أفعالها،مجتمع مدني قوي يشارك في الشؤون العامة ، ينشط كل هؤلاء تحت سلطة القانون.**"[3]

ونلاحظ من خلال هذه التعاريف المتتالية كيف أن المفهوم تطور من مجال ممارسة القوة أو السلطة الذي يتعلق بالدولة أو الحكومة إلى مجال أكثر اتساعا يشمل عدة فواعل إلى جانب الدولة .

وإذا كان البنك العالمي هو صاحب السبق لإطلاق هذا المفهوم فان هناك العديد من المؤسسات التي حدت حدوه مستعملة هذا المصطلح في نفس السياق، لكن بالتركيز على جوانب مختلفة فقد أعطى البنك الأمريكي للتنمية (American Développent Banc) اهتماما خاصا لتحديث الإدارة العامة، في حين تبنت لجنة المساعدة للتنمية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية سنة – 1996- نفس تعريف البنك العالمي مع ربطه بالتنمية التشاركية و حقوق الإنسان ، ومن جهتها ركزت مؤسسة التنمية العالمية (Departement of International Development) على البعد القيمي للحكم الراشد آخذة بعين الاعتبار الأبعاد السياسية ، الاقتصادية الإدارية للحكم ، في حين أعطى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (undp) في تقريره لسنة – 1998- أهمية اكبر للتنمية الإنسانية المستدامة. [4]

---

(1)-The WORLD BANK ,"***development in practice governance .the world bank ex perience*". Wachington .usa. available at www.books google .com.p01.

(2)-Robin Yhosh, Rony Cobbay and Abu Siddique ***Good governance issues and sustinable Development*** .Atlantic publishers and distribitors .www.books goole.com_.p01.

(3) -Idem.

(4)-The WORLD BANK ,"***development in practice governance .the world bank experience***" .op cit.p04.

إذن ومن خلال استعراض المساهمات التي قدمتها مختلف المؤسسات العالمية في محاولتها إعطاء مفهوم واضح للحكم الراشد ، يتضح جليا أن انبعاث مفهوم الحكم الراشد في ساحات النقاش العلمي و في الممارسة السياسية والاقتصادية ، يرتبط بجهود هذه المؤسسات وعلى رأسها البنك العالمي ، في سياق نشاطها الخاص بمكافحة الفساد ودعم تحقيق التنمية بأشكالها وأساسا التنمية المستدامة لبلدان ما يعرف بإفريقيا جنوب الصحراء (sub-saharan africa) ، و أن هذا المفهوم قد ظل يتطور تباعا من كونه وسيلة لتحقيق الكفاءة و الفعالية الاقتصادية ، إلى التأكيد على قيم الديمقراطية المشاركة و حقوق الإنسان .

ويتفق العديد من الدارسين في هذه النقطة أن السبب المباشر لظهور مفهوم الحكم الراشد داخل المؤسسات العالمية ، و على رأسها البنك العالي يرجع أساسا إلى مخلفات وآثار ما عرف ببرامج التعديل الهيكلي ، حيث انه عشريتين من تطبيق هذه البرامج الصارمة ، وصلت الاقتصاديات إلى حالة من الاستقرار لكنها بقيت هشة ، ورغم الأهداف الطموحة لإطلاق إعادة بناء ولبرلة الاقتصاديات ، فانه بعد إتمام العملية ، البلدان بقيت دائما ضعيفة سواء على المستوى الاقتصادي ،المؤسساتي و الاجتماعي وهذا ما أدى حسب المحللين إلى -موت -الجيل الأول من الإصلاحات ومعه إجماع واشنطن (consenus de Washington) الذي مثل الهيكل النظري لسياسات التعديل الهيكلي .[1]

وبالنظر إلى النتائج الهزيلة المسجلة ، و المخاطر العالمية المتراكمة فقد أطلقت المؤسسات التعددية جيلا جديدا من الإصلاحات لمحاولة استدراك عمليات ترسيخ الاقتصاد الليبرالي ،أين تم إعادة اكتشاف أهمية الدولة وتقوية مؤسساتها،حيث تغير خطاب المؤسسات، وأنها أهملت أيمانها الخالص بقدرات التنظيم الذاتي للسوق (auto- regulation) وأصبحت الأولوية لتقوية قدرات التسيير لدى المؤسسات من اجل ضمان حسن سير السوق ، و بالتالي عودة تملك العملية من طرف الحكومات.[2]

إذن الحكم الراشد ظهر في الفترة أين لاحظت المؤسسات العالمية عدم كفاية الإصلاحات على المستويات الماكرو- اقتصادية الصرفة ، وكذا عدم كفاية المناهج الكمية الصرفة انه عصر إعادة الاعتبار لأهمية المؤسسات [3] حيث أعطى تقرير الحكم الراشد و التنمية (governance and development) لسنة 1992 تصورا وظيفيا وادواتيا للدولة

---

(1)-Angel SALDOMANDO,"***Quelque interrogations sur la gouvernance***". Les non -dits de la gouvernance .op cit p95.

(2) -Ibid. 96.

(3)-Alice SINDZINGRE,"***le concept de la gouvernance élément d'économie politique***" Les non -dits de la gouvernance .op cit p203.

(instrumental et fonctional) يفترض ترقية شكل خاص من التنمية ، وتوصيف الأدوات الموصلة إليها وحسب التقرير فان هناك علاقة متبادلة بين خلق و ترسيخ مؤسسات فعالة (السلطات الحكومية والعمومية) وبين السير الحسن للأسواق ، وهذا يضعنا في قلب مشكلة فهم العلاقة: الدولة – السوق ، لقد قدم التقرير صورة عن الدولة بحيث لا تكون الدولة متدخلة ولا دولة الحد الأدنى ، وبتعبير البنك العالمي فالشرعية السياسية هي التي تسمح بتحرير المجتمع المدني و جعل السلطة بيد الشعب، لهدف تنفيذ برامج التنمية بفضل تقوية المؤسسات في القاعدة ، وفي نهاية سنوات الثمانينات هذه الإستراتيجية أصبحت متكاملة باتجاه مفاهيم التمكين ،بناء الإجماع ، و المشاركة في السلطة هذه العناصر المذكورة أنفا قد شكلت في مجملها جوهر نظرية الحكم الراشد .[1]

المطلب الثاني :تعريف الحكم الراشد

لقد تعددت تعاريف الحكم الراشد تبعا لتعدد المؤسسات التي أصدرتها، والمنظور الذي تبنته كل مؤسسة من هذه المؤسسات، دون أن نهمل المقاربات التي قدمها الباحثون والمفكرون .

تعريف البنك الدولي :" التقاليد و المؤسسات التي من خلالها تتم ممارسة السلطة في الدول من اجل الصالح العام ،وهذا يشمل عملية اختيار القائمين على السلطة ورصدهم واستبدالهم ،وقدرة الحكومات على إدارة الموارد ، وتنفيذ السياسات السلمية بفعالية ، واحترام كل المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية".[2]

تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي : "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، ويشمل الآليات و العمليات والمؤسسات التي من خلالها يعبر المواطنون و المجموعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ، ويقبلون الوساطة لحل خلافاتهم" .[3]

تعريف اتفاقية شراكة كوتونو*: "الإدارة الشفافة و القابلة للمحاسبة للموارد البشرية والاقتصادية

---

(1)- Bonnie CAUPBELL . op cit p125.

(2)-The World Bank Group, ***"what is good governance***" governance matters 2008. available at http//info .world bank .org/governance/mgi/index.asp.

(3) -"***what is good governance***" www.//un escap.org

* اتفاقية موقعة بين الاتحاد الأوروبي و77دولة من جنوب الصحراء الإفريقية ودول الكاريبي و دول المحيط الهادي.

والمالية،لغرض التنمية المنصفة و المستمرة ،وذالك ضمن نطاق بيئة سياسية و مؤسساتية تحترم حقوق الإنسان ومبادئ الديمقراطية وحكم القانون".[1]

وبموازاة هذه التعاريف الصادرة المؤسسات فهناك العديد من المساهمات لباحثين ومؤلفين نذكر منهم:

Jean Philipe leserche: يري هذا الباحث أن مفهوم الحكم الراشد، هو من المفاهيم النادرة التي عرفت شهرة وانتشارا سريعا ومتزامنا في مجموع العلوم الاجتماعية ، وهو من أندر المفاهيم التي أحدثت جدلا كبيرا، في فترة قصيرة من الزمن، حيث غزى لغة العديد من المناهج الخاصة بالعلوم الاجتماعية (العلوم السياسية ،علم الاجتماع،العلاقات الدولية ، الاقتصاد ، الجغرافيا...)،وفي نفس الوقت الخطاب السياسي، الإداري و الاقتصادي.

ويقترح الباحث مدخلين أساسين لتحديد مفهوم الحكم الراشد:

ــ المدخل المعياري (l'approche normative): هذا المفهوم ساهمت في انتشاره المنظمات الدولية ،وبالتحديد من خلال منهج الوظيفية الجديدة وبتوجهها اللبرالي الجديد، وفي هذا الإطار يوصف مفهوم المؤسسات العالمية للحكم الراشد بأنه ليس انعكاسا تحليليا للنظام الدولي الحاضر ،بل هو انعكاس لعالم أفضل يجب بناءه. الحكم هنا يهدف إلى إزالة الإخفاقات في البرامج التي أطلقها البنك العالمي سنوات الثمانينات في البلدان النامية ،مع إلقاء اللوم على هذه البلدان لعدم توفيرها الشروط المؤسساتية اللازمة ، إذن الحكم الراشد من هذا المنظور هو المشروع التابع لهذه المؤسسات.[2]

ــ المدخل التحليلي (l'approche anaclitique): خلافا للمفهوم السابق الذي يمزج مـــا هو كائن بما يجب أن يكون،ظهر استعمال المفهوم كأداة تحليلية،للعلاقات الجديدة بين الفواعل التي أخذت مـــكانها في صنع السياسات،حـــيث أصبحت السلطات الـــعامة بـــحاجة إلى شراكات أكثر تعقيدا في سياق يـــمتاز بالتعقيد وبروز فواعل جديدة ،تحت إطار هذا المدخل تندرج جملـــــة من التيارات التحليلية:المدخل الاقتصادي ،القانوني ،النظامي،المحلي والحضري، الاستراتيجي ومدخل العلاقات الدولية.[3]

---

(1)– سفيان فوكة ومليكة بوضياف ، ***الحكم الراشد ودوره في التنمية*** . متاح على .: www.univ.chlef.dz

(2) -Jean Philipe Leserche *"**gouvernance et coordination des politiques publiques**"* ***gouvernance Local*** . ***coopération et légitimité. le cas Suisse dans une perspective comparée*** .édition PEDONE.P35.

(3) – Ibid. Pp36-38.

Same Agere: يعرف هذا الباحث الحكم الراشد بأنه:" **الحكم التشاركي،الشفاف ،القابل للمسائلة من اجل التأكد من أن الأولويات السياسية الاقتصادية و الاجتماعية تحضى بالإجماع الواسع في المجتمع ،وان صوت الفقراء والأكثر ضعفا مسموع في عمليات صنع القرار ".**[1]

ويرى الباحث ذاته بان هناك مجموعة من المناظير الفرعية المنبثقة عن هذا المنظور المعرفي :

- العلاقة بين الدولة و السوق .
- العلاقة بين الحكومة و المواطنين .
- العلاقة بين الحكومة و القطاع الخاص و التطوعي.
- العلاقة بين المنتخبين و المعينين في الخدمة المدنية .
- العلاقة بين الحكومات المحلية والمناطق الحضرية والريفية.
- العلاقة بين المؤسسات التشريعية و التنفيذية .
- العلاقة بين المؤسسات الوطنية و العالمية .

بالنظر إلى كل هذه المجالات ،يبدو انه من المتعذر نوعا ما إيجاد تعريف جامع للحكم الراشد ،لكن يمكن القول أن الحكم الراشد هو نموذج لحكم و الإدارة يعتمد على الشراكة بين الدولة القطاع الخاص و المجتمع المدني ،و الذي يقوم على الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان و يتوخى معايير محددة كالمشاركة ،الشفافية ،العدالة و المساواة و يهدف والى تحقيق التنمية الإنسانية الشاملة .

المطلب الثالث خصائص (مؤشرات) الحكم الراشد :

تنصب جهود البنك الدولي في البحث عن قياس و تقييم نوعية الحكم في مختلف دول العالم على محاولة خلق" مقياس دولي مقارن"[1] "an internationally comparative measure" ،تمخض عن ما يعرف " The world governance indicator Project" أو مشروع مؤشرات الحكم

---

(1) - Same AGERE, "***promoting good governance principles ,practices and perspectives***

www.books goole.com. p01.

(2) - governance matters 2008,***world wide governance indicators 1996-2007***

World Bank Group .op cit.

الراشد حول العالم . الذي تم تطويره من طرف أعضاء البنك الدولي و مؤسسة البنك الدولي . تضمن الأبعاد الستة التالية [1]:

- الشفافية و المساءلة . - نوعية الأداة التنظيمية .
- الاستقرار السياسي و غياب العنف . - سيادة القانون
- فعالية الحكومة . - التحكم بالفساد .

أما بالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي فقد حدد المعايير الأساسية لقياس نوعية الحكم هي :[2]

- المشاركـــــــة . - الإجـــمـــــاع .
- الشـــفافيـــــــــة . - سلطة القانون
- العـــدالـــــــــــة . - المساءلـــــــة .
- الفعالية و الكفاءة . - الإستجابـــيـــــة.
- الرؤية الإستراتيجية .

و تعتبر هذه المجموعة من المعايير الخاصة بالأمم المتحدة هي الأوسع بين ما طرحته المؤسسات العالمية المختلفة .

أما منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية فقد اكتفت بصياغة أربع مؤشرات أساسية و هي[3] :

- دولة القانون . - السيطرة على الفساد .
- إدارة القطاع العام . - خفض النفقات العسكرية

و على العموم فإن ما يمكن ملاحظته هو وجود مجموعة من العناصر المشتركة بين هذه المجموعات مما يدل إنه رغم اختلاف الزوايا التي ينظر منها إلى مسألة الحكم : سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية ، ورغم اختلاف الأولويات تبعا لذلك ، إلا أن هناك حدا من الإجماع حول مجموعة من المعايير التي يبدو أنه

---

(1)-Idem.

(2) - "***what is good governance***" www.//un escap.org

(3)-Same AGERE, op cit p10.

لا وجود للحكم الراشد بدونها أو بأنها حجر الأساس بالنسبة إليه : كالمشاركة ، المساءلة ، سلطة القانون، و التحكم أو السيطرة على الفساد .

1- المشاركة : عرفت المشاركة بأنها العملية التي بواسطتها يمارس أصحاب المنفعة (stak holders) المشاركة في صنع قرارات السياسة العامة ، و يتشاركون الرقابة على الموارد و المؤسسات التي تؤثر بحياتهم ، من خلال وضع ضوابط على سلطة الحكومات . وبالنسبة للحكم الراشد فالمشاركة ترتكز على تمكين المواطنين بما فيهم النساء و الفئات الضعيفة في المجتمع ، سواء كانت هذه المشاركة مباشرة أو عن طريق وسطاء مشروعين أو ممثلين .

2- الشفافية : تعني الشفافية أن اتخاذ القرارات و تطبيقها يتم بطريقة تتبع القوانين و التنظيمات ، كما تعني أن المعلومات متاحة بحرية و مباشرة الوصول إليها لؤلئك الذين سيتأثرون بهذه القرارات ، أي توفر معلومات كافية و توفرها بأشكال سهلة الفهم .كما عرفت كذلك بأنها المعرفة العامة حول سياسات الحكومة و الثقة بنواياها .

3- المساءلة : عرفت المساءلة بأنها إخضاع الأفراد المسؤولين سواء المنتخبين أو المعينين ، والمؤسسات المكلفة بشأن عام ، للمساءلة على أفعالهم ، قراراتهم و نشاطاتهم أمام الجمهور الذي استمدوا منه سلطتهم . ويرى برنامج الأمم المتحدة أن المساءلة لا تتعلق فقط بالمؤسسات الحكومية ولكن أيضا كل من القطاع الخاص و المجتمع المدني يجب أن تكون مساءلة أمام جمهورها و شركائها .

4- حكم القانون : سيادة القانون (الإطار الشرعي و القانوني) و هو يعني وجود نظام قانوني و قضائي مستقل ملائم للحكم الجيد و ملائم كذلك للتنمية ، وهو النظام أين تكون القوانين واضحة و أكيدة التطبيق من خلال قضاء حيادي و مستقل ، وهو أيضا الحكم الذي يوفر فيه النظام القانوني العقوبات اللازمة لردع المخالفين وكذا يوفر حماية كاملة لحقوق الإنسان و خصوصا الأقليات ، و إضافة إلى القضاء المستقل ، فإن التطبيق العادل للقوانين يتطلب مؤسسة شرطة منصفة و غير فاسدة . إن حكم القانون يعني ببساطة أن الجميع يخضعون للقانون حكاما و مواطنين ، و أن تطبيق النصوص القانونية و الأحكام يتم بصورة عادلة و دون تمييز بين أفراد المجتمع .

5- مكافحة الفساد : يعتبر الفساد من بين أهم معوقات التنمية في الدولة الحديثة بسبب تعدد أشكاله و تغلغله في المؤسسات و الأفراد و صعوبة مواجهته ، وبالتالي فإن من بين أهم تحديات الحكم الراشد هو مكافحة الفساد ، كما أنها من أهم خصائص و معايير الحكم الجيد ، فالحكم يتجه أكثر نحو الجودة و الرشاد ة كلما ابتعد عن الفساد و العكس صحيح .

المطلب الرابع :الفواعل الأساسية للحكم الراشد .

إن الجديد في نظرية الحكم الراشد هو أنه جاء ليخلق توازنا معينا بين مجموعة فواعل هي الدولة و السوق و المجتمع . فعلى عكس بعض النظريات السابقة التي أعطت الأولوية و الأهمية للدولة في تسيير شؤون المجتمع بمفردها ، و غالى البعض الآخر في إطلاق العنان للأسواق معتمدا على آلية التنظيم الذاتي ، وبين هته و تلك كان هناك تغييب تام للمجتمع و فعالياته ، نجد أن الحكم الراشد يوفق بين هذه الاتجاهات في نموذج جديد للحكم يقوم على التشارك و التعاون بين العناصر السابقة .

ا – **الدولة** : يمكن مناقشة دور الدولة في تجسيد و تعزيز الحكم الراشد من خلال مجموعة من المهام التي ينبغي عليها القيام بها:

1- دور الدولة اتجاه القطاع الخاص و المجتمع المدني : ينبغي على الدولة أن تضع القوانين المنظمة و المسهلة لعمل هذين القطاعين . فبالنسبة للقطاع الخاص يجب على الدولة إزالة العراقيل البيروقراطية والإجراءات التعسفية التي تحول دونه و دون المساهمة الفعالة التي يمكن أن يقدمها في دعم التنمية الشاملة ، ومن جهة أخرى وضع التشريعات و الإجراءات لحماية المستهلكين من أي تجاوزات قد يسببها القطاع الخاص . كما ينبغي على الدولة أن تفسح المجال أمام المجتمع المدني للمشاركة في عمليات صنع القرار من خلال الالتزام بعمليات صنع قرار شفافة و مفتوحة ، و كذا الالتزام بالخضوع للمساءلة من طرف المنظمات المدنية و المواطنين. هذا التعاون بين الدولة و المجتمع المدني يقتضي توفر شرط أولي على الدولة توفيره هو الإطار التشريعي الملائم الذي ينظم حقوق وواجبات هذه المنظمات و كذا من خلال إزالة العراقيل أو الضغوطات المالية و السياسية ليحضى باستقلالية أكبر اتجاه السلطة و بالتالي ضمان النزاهة و الفعالية في أداء مهامه .

2- أما فيما يخص الدور الاقتصادي للدولة : فالحكومات يجب أن تعمل على لا مركزية الأنظمة الاقتصادية لتكون أكثر تجاوبا مع متطلبات المواطنين ، و أكثر تجاوبا للظروف الاقتصادية المتغيرة بشكل سريع . فالحكم الجيد للقرن الواحد العشرين يحتم على الحكومات إعادة النظر في تعريفها لدورها في الأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية. [1]

ولذا فعلى الدولة توخي الكفاءة ، و الفعالية من وراء أنشطتها الاقتصادية و ذلك من خلال الدراسة الجيدة قبل القيام بأي مشاريع أو نشاطات و كذا الاعتماد على المشاريع المختلفة ، مع كل من القطاع الخاص و المنظمات غير الحكومية و مكافحة الفساد ، الذي يعتبر من أهم معوقات النمو الاقتصادي .

(1)ـــ زهير عبد الكريم الكايد ، ***الحكمانية ،قضايا وتطبيقات*** .المنظمة العربية للتنمية الإدارية. القاهرة.2003.ص46

3- الــــــدور الاجتمـــــاعي و التنمـــــوي للدولـــــة (التنميــــــة الإنســـــانية): إن هناك الكثير من التحديات التي على الدولة مواجهتها في هذا المجال ، فالمؤسسات الحكومية تستطيع أن تعمل على تمكين الناس الذين تقوم بخدمتهم بتزويدهم بالفرص المتساوية و تأكيد شمـــولهم في الأمـــور الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية . ومن ضمن الواجبات التي يفرضها الحكم الراشد هو ما يتعلـــق بالسياسات التي تساعد على أعمال الحقوق الإنسانية و الاجتماعية لأشد الناس حرمانا و ذلك باتخاذ الدولة عدة إجراءات [1]:

- السعي إلى تحقيق نمو اقتصادي يكزن مواليا للفقراء .
- إعادة تشكيل الميزانيات بتوفير نفقات كافية وغير تميزية لا سيما للخدمات الاجتماعية الأساسية.
- كفالة المشاركة : فالفئات الضعيفة في المجتمع لها الحق في أن تستشار بشأن القرارات التي تمس حياتها وهذا يتطلب توسيع المساحة السياسية لهذه الفئات أو للمدافعين عنها .
- حماية الموارد البيئية و رأس المال الاجتماعي للمجتمعات المحلية .

إذن فدور الدولة الأساسي هو إدماج المواطن و المجتمعات المدنية و القطاع الخاص أيضا في عملية صنع السياسات و القرارات و تحمل المسؤوليات بمنهجية تكامل الأدوار . ولتعمل الإدارة الحكومية على تحقيق هذا التكامل بشكل مؤسسي و عضوي فلا بد لها من النهج نحو الإصلاح المالي و الإداري و المؤسسي المؤدي إلى تحقيق المشاركة و التشارك العضوي بين الأطراف الأساسية من خلال تعزيز التوجهات نحو اللامركزية ، الشفافية ، المساءلة ، المشاركة ، الإصلاح الإداري المبني على الإدارة الحديثة ، كآليات مناسبة لتحقيق النقلة النوعية في الإدارة وجعلها تتناسب ومتطلبات وأهداف الحكم الجيد.[2]

ب – المجتمع المدني: لقد أزداد الاهتمام في العقود الأخيرة بالمجتمع المدني ومنظماته خصوصا الآن فيما يتعلق بسبر العلاقة بين كل من المجتمع المدني والحكم الراشد. ولعل أهم مظهر يتجلى من خلاله دور المجتمع المدني كشريك أساسي في الحكم الراشد هو ما يعرف "بالعمل التطوعي " الذي يعرفه برنامج الأمم المتحدة على أنه " عمل غير ربحي وغير مهني يقوم به الأفراد من أجل مساندة وتنمية مستوى معيشة الآخرين من جيرانهم أو المجتمعات البشرية بصفة مطلقة من خلال المشاركات التي تنطوي عليها العمل التطوعي، من مشاركات تقليدية ذات المنفعة المتبادلة ،إلى مساعدة الآخرين في أو قات الشدة وعند وقوع الكوارث الطبيعية أو الاجتماعية، دون أن يطلب منهم ذلك ودون نظير مادي."[3]

---

(1)ــ عبد الله عطوي ، ***السكان والتنمية البشرية*** . دار النهضة العربية. بيروت. ط1 2004 . ص812.
(2)- زهير عبد الكريم الكايد ،مرجع سابق ص43.
(3)-ابراهيم حسن ، ***العمل التطوعي من منظور عالمي*** . المؤتمر الثاني للتطوع . بون ألمانيا 2001.

وقد بدأ التوسع في مفهوم العمل الطوعي في التسعينات ليشمل مفاهيم وأبعاد أساسية الحكم الراشد

والمشاركة، أين أطلق عليه اسم القطاع الثالث ،كما ظهرت نظريات جديدة حول العلاقة بين الدولة والمجتمع تدور حول ما أصبح يعرف بمجتمع الشبكات (Networks Society) ، المجتمع اللامركزي (Centreless Society) ،أو المجتمع المتعدد المراكز(poly centre society)، وأصبح التحدي يكمن في توظيف راس المال الاجتماعي في ثروة علمية ،ثورة كفاءة علمية /سلوكية.[1]

ويعتبر المجتمع المدني رأس المال الاجتماعي للحكم الراشد ،ويتوخى في إطاره الوظائف التالية:

ـــ تزويد الخدمات والوظائف التي لا يستطيع السوق تقديمها، مثل ترويج المؤسسات الدينية للقيم الأخلاقية ،الجمعيات البيئية لقيم العناية بالبيئة....

ـــ المساهمة في التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية من خلال تبني السياسات التي تسعى إلى تقليل حدة الفقر وحماية البيئة...وكذا المساهمة في خلق الظروف الاجتماعية الضرورية لتنمية السوق، من خلال الترويج لمشاريع واستقطاب صناعات وأعمال جديدة.

ـــ التأثير على سياسات الرعاية الصحية والطبية وتقديم العديد منها، وتقليص حدة الفقر في المجتمعات.

ـــ خلق التقاليد لتبادل المنفعة العامة والثقة المتبادلة التي تكون في النهاية رأسمال الاجتماعي، حيث أن التقاليد تزود المجتمع بالقاعدة الحضارية والثقافية التي تبنى عليها المؤسسات الديمقراطية بمشاركة المواطن في الجماعات على اختلاف أنواعها تولد المنفعة التبادلية والعمل المشترك وتوسع الكيانات الاجتماعية التي تساهم في الترابط والانسجام الاجتماعي.

ـــ تعزيز الديمقراطية من خلال تنضيج المجتمع المدني وتعزيز دوره في الحياة العامة السياسية.

ومن بين الفواعل الرئيسية المحسوبة على المجتمع المدني ، وسائط الإعلام التي أصبح يطلق عليها اسم السلطة الرابعة لما لها من أهمية من الحياة العامة ،ولهذا فإن بناء الحكم الراشد يتطلب وسائط إعلام متنوعة وتعددية حرة مستقلة وغير منحازة، فالنقاش المستنير هو شريان الحياة للديمقراطيات وبدونه يصبح المواطن وصناع القرار غير ممكنين ، و تلعب وسائط الإعلام الحرة أدوار أساسية في تعزيز الحكم الديمقراطي.

- كمحفل وطني يمنح صوتا لقطاعات المجتمع المختلفة ويتيح النقاش من جميع وجهات النظر.
- كعنصر تعبئة بيسير المشاركة المدنية بين قطاعات المجتمع ويعزز قنوات المشاركة.
- كرقيب يكبح تجاوزات السلطة ويزيد من الشفافية ويخضع المسؤولين للمسائلة أمام الرأي العام.[2]

---

(1)–المرجع السابق.

(2)– عبد الله عطوي، مرجع سابق. ص889.

ج –القطاع الخاص:

يمكن القول أن العالم الآن أصبح يتجه أكثر نحو اقتصاديات السوق وإعطاء الدور الأكبر للقطاع الخاص من خلال آليات الخصخصة، مثلما يدرك العالم الآن أن اتساع نطاق الأسواق العالمية المفتوحة في ظل العولمة واتساع نطاق استخدام تكنولوجيا المعلومات، والتي تتطلب التنافسية العالمية للمنتجات والخدمات، التي يؤديها القطاع الخاص والحكومي على حد سواء، وهذا بدوره ينعكس على قدرة الدولة وإدامتها والتي تستدعي بشكل أكبر أهمية تكامل الأدوار ليقوم كل طرف بالدور المنوط به.

وتبين نتائج الدراسات وجود علاقة إيجابية قوية بين أنشطة القطاع الخاص والنمو الاقتصادي، وأن نمو الإنتاجية يرتبط بشكل وثيق بالاستثمارات الخاصة، كذلك يمكن القول بأن كفاية وإنتاجية استثمارات القطاع الخاص تفوق كفاية وإنتاجية القطاع العام هناك تأثيرا إيجابيا واسعا على النمو مصاحبا الاستثمارات الخاصة يفوق استثمارات القطاع العام بمرة ونصف.(1)

إن دور القطاع الخاص في التأسيس للحكم الراشد وتعزيزه لا يقتصر على زيادة وتحضير النمو الاقتصادي وبالتالي المساهمة في التنمية الاقتصادية والتنمية الشاملة إنما يمكنه كذلك تدعيم القطاع الثالث(المجتمع المدني)لأداء دوره في إطار الحكم الراشد من خلال مجموعة من المهام:

- دعم المجتمع المدني من الناحية المادية: تمويل المشروعات، التبرعات، بناء المنشآت.
- الترويج القيم الأخلاقية، الثقافية، البيئية خصوصا بما يمتلكه من قدرة في مجال الإعلان والإشهار.
- تزويد منظمات ومؤسسات المجتمع المدني بالمعلومات والخبرة.
- تبني برامج وحملات معينة ذات طابع تطوعي لدعم الفئات الأكثر ضعفا في المجتمع: الفقراء، بطالين، ذوي الحاجات الخاصة، الأيتام .

وإلى جانب الدور المهم الذي يلعبه القطاع الخاص بمفرده في دفع عجلة النمو الاقتصادي فإن هناك نشاطات يمكنه القيام بها لدعم وتقوية القطاع الحكومي بحد ذاته على سبيل المثال.

- القيام بمشاريع مختلطة (الشراكة بين القطاعين).
- تبادل الخبرات والمهارات بين القطاعين (الدورات التدريبية، التربصات، المؤتمرات والندوات).

وعموما إذا كان هذا هو الحكم الراشد فالمهم هو البحث في المداخل والآليات التي يمكن إن تؤدي إلى تحقيق وترسيخ هذا المطلب ، وهذا ما سنحاوله فيما سيأتي بتقديم التنمية الإدارية كمدخل للحكم الراشد.

---

(1)– زهير عبد الكريم الكايد ،مرجع سابق.ص69.

الفصل الثاني

التنمية الإدارية للحكم الراشد

القضايا ،النظريات

و

الممارسات

إن للتنمية الإدارية في عصر الحكم الراشد تجليات ومظاهر مختلفة عما ميزها سابقا، ففي وقت سابق اقتصرت التنمية الإدارية على الهياكل والنظم والإجراءات ،لكن الملاحظ في الوقت الراهن أنها أصبحت تدمج قضايا جديدة ذات العلاقة بالحكم الراشد من قبيل الشفافية ،المشاركة ، المسائلة ومكافحة الفساد الإداري وكذا قضايا الحكم المحلي والتنمية المحلية ،كما أصبحت للتنمية الإدارية نظريات ذات توجه جديد يتلاءم وفلسفة الحكم الراشد وذلك بتركيز اهتمامها على جودة الخدمة وإرضاء المواطن،على إدماج وتسخير التكنولوجيات الحديثة لتقريب الإدارة من المواطن وعلى تحقيق الكفاءة والفعالية لعمليات الإدارة العامة ،هذا وقد أصبح للتنمية الإدارية في عصر الحكم الراشد ممارسات وتطبيقات جديدة تأخذ بعين الاعتبار العناصر التي سبق ذكرها،وتحويلها إلى واقع معاش بفضل و عبر تطويع الإبداع والابتكار الذي ينبثق يوميا عن ممارسات ناجحة للتنمية الإدارية.

المبحث الأول:القضايا الجديدة للتنمية الإدارية.

لقد أصبح للتنمية الإدارية مجالات وانشغالات جديدة، تتراوح بين آليات ينبغي إيجادها وترسيخها لضمان تحقيق واستدامة التنمية الإدارية ،كالشفافية المسائلة المشاركة و اللامركزية، أو كتحديات وأهداف تطمح إلى تحقيقها من خلال هذه الآليات مثل تحقيق التنمية المحلية والشاملة و مكافحة الفساد .

المطلب الأول: الشفافية ، المساءلة ومكافحة الفساد الإداري.

الشفافية و المساءلة مقومان أساسيان للحكم الصالح وفي نفس الوقت مقومان أساسيان و آليتان رئيسيتان من آليات التنمية الإدارية ،ويسهم وجود هاتين الحالتين معا في قيام إدارة فعالة و كفوءة وخالية من الفساد.

أولا- الشفافية الإدارية :

تشير ظاهرة الشفافية إلى:" تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ و حماية مصالحهم وهي تقوم على التدفق الحر للمعلومات وهي تتيح للمعنيين بمصالح ما أن يطلعوا مباشرة عن العمليات و المؤسسات والمعلومات المرتبطة بهذه المصالح ، وتوفر لهم معلومات كافية تساعدهم على فهمها و مراقبتها" (1)

وبالنسبة لمنظمة الشفافية الدولية فإن الشفافية تعني : "التزام الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة التي تمارسها الإدارة لصالح ولحساب المواطنين ، مع الالتزام باتخاذ كافة الإجراءات و التدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات و المعلومات الصادقة عن كافة خططها و أنشطتها و أعمالها ومشروعاتها ، و موازناتها و مداولاتها و إعلان مساءلة الإدارة عن أوجه القصور أو المخالفة و إقرار ق عام بالإطلاع و الوصول غير المكلف لمعلومات ووثائق الإدارة كأصل عام ." (2)

أ- **أهمية الشفافية الإدارية** : الشفافية من ابرز المفاهيم الحديثة التي يستوجب على الإدارات الواعية ضرورة الأخذ بها لما لها من أهمية في إحداث التنمية الإدارية الناجحة وما زاد في أهمية هذا المفهوم هو نجاح بعض حكومات العالم في تطبيقه و الحصول على نتائج إيجابية ،أدت إلى تدني مستوى الفساد وزيادة الكفاءة و الفعالية . ومن المزايا التي تحققها الشفافية الإدارية ما يلي : (3)

---

(1)- الأمم المتحدة ، ***برنامج إدارة الحكم في الدول العربية*** . الشفافية والمسائلة متاح على http://www.pogar.org

(2)- تقرير منظمة الشفافية الدولية متاح على :. http://ar.wikipedia.org.

(3)- موسى اللوزي ، مرجع سابق.ص ص144-145.

- تسهيل إنجاز الأعمال بيسر وسهولة .

- تعزيز الرقابة الإدارية و زيادة كفاءتها وفعاليتها .

- تعزيز قدرات الأجهزة الإدارية على مواكبة المتغيرات و المستجدات المحيطة .

- تعزيز مفهوم الثقة بين الإدارة و المستفيدين .

- تمكين المواطن من الاعتراض المبرر على أعمال الحكومة التي لا يوافق عليها للمصلحة العامة أو الخاصة.

إضافة إلى :[1]

- تمكين المواطن من طلب التعويض عن ما يلحقه من ضرر بسبب أعمال الحكومة .

ـــ إتاحة المعلومات تجعل الموظف العمومي أكثر حذرا أو حرصا في أعماله خشية المساءلة من المواطنين.

ـــ إتاحة المعلومات يقلل من المخالفة عن جهل بالقواعد و يقلل المخالفة أيضا حال معرفتها و إدراك العواقب الوخيمة المترتبة عليها .

- إتاحة المعلومات يوسع فرص المشاركة في صنع القرارات التي تعود بالمصلحة على جميع الأطراف .

- الشفافية ترفع درجة مصداقية النظام ككل وتزيد ولاء المواطن للدولة وتعزز الارتباط و الانتماء .

-المساهمة الفعالة في مكافحة الفساد بكل أشكاله و الممارسات الإدارية الخاطئة .

ب ـــ آلياتها : إن الآليات التي يمكن من خلالها تفعيل مبدأ الشفافية عديدة ومتنوعة و متفاوتة من حيث درجة فاعليتها ، ويمكن استعراض عدد من الوسائل الهامة فيما يلي : [2]

-نشر القوانين و القرارات واللوائح الوزارية في نشرة معروفة و رخيصة ومتاحة للكافة .

-النشر عن أعمال الحكومة في وسائل إعلام واسعة الانتشار وفي مختلف وسائلها المباشرة .

-إيداع وثائق أإعمال الحكومة بالمكتبات العامة للإطلاع المفتوح دون قيود .

-إقامة نقط ومراكز معلومات في كافة المراكز الحكومية وإلزامها بتقديم الاستفسارات والمعلومات.

---

(1)–محمد صديق عفيفي ، ***قضايا خاصة في الإدارة المجتمعية ، الشفافية المسائلة الشراكة*** . متاح على http://www.seddikaffifi.com/artical-11.doc .

(2)– المرجع نفسه.

– إقامة قواعد بيانات ومواقع إلكترونية عل شبكة الإنترنت تكون متاحة للمواطنين .

ـــ إلزام الوزارات بإعلان سياساتها وقواعدها في شأن كافة الأمور ليعرفها الجميع (سياسات توزيع السكن ، القبول بالجامعات ، التشغيل ،....).

ـــ التوسع في نظام البريد الإلكتروني لدى كل الناس .

ـــ تشجيع الجمعيات غير الحكومية على تنشيط سعيها للمعلومات و على حسن استخدامها .

ـــ إقامة الخطوط الساخنة للاستفسار و الخطوط on-line، سواء للمعلومات أو لإصدار النشرات

ـــ نشر الوثائق السرية بعد فترة زمنية محددة .

ج ـــ متطلبات وضمانات تطبيق مبدأ الشفافية :

يقتضي تفعيل وتعميم مبدأ الشفافية في النشاطات و الممارسات و المعاملات تحقيق مجموعة متطلبات وتوفير مجموعة ضمانات كما يلي :

المتطلبات : (1)

–الترويج لحكومة الانفتاح و الشفافية .

–التحول نحو تطبيق مفاهيم و نظم الحكومة الإلكترونية .

–الوصول المجاني للمعلومات أو بكلفة معقولة .

–إنتاج المعلومات و الوثائق بشكل يتلاءم و الفئات المستفيدة .

–الأخذ بمفاهيم إدارة الجودة الشاملة في قانون حرية المعلومات .

الضمانات :(2)

– تأمين حرية الموظف العام في النشر عن ما لديه من بيانات ومعلومات متعلقة بأعمال وظيفته بصفة

---

(1)– سامي الطوخي ،***الإدارة بالشفافية طريق للتنمية و الإصلاح الإداري و تطوير المنظمات*** . متاح على :

http://www.kenanaonline.com/ws.toukhy/blog/81736/page/1

(2)– المرجع نفسه.

خاصة و إدارة الشؤون العامة بصفة عامة .

– تنظيم فعال للمحافظة على الوثائق ضد الإتلاف العمدي .

– تحديد مواعيد زمنية قصيرة ومحددة للاستجابة لطلبات المعلومات .

– حق التظلم و الشكوى للسلطة الرئاسية الأعلى .

– وجود مفوض برلماني للمعلومات و إعطائه صلاحيات نهائية في إتاحة المعلومات في مواجهة السلطة الإدارية .

–حق الطعن أمام القضاء عن مخالفات مبدأ الشفافية .

–تقرير عقوبات رادعة عن عدم الإذعان لمبدأ الشفافية .

–إنشاء نظام تقارير دوري فعال عن تطبيق قانون حرية المعلومات و مبدأ الشفافية .

ثانيا – المساءلة :

تمثل المساءلة مفهوما آخر بوصفه جزءا من الاهتمام المتجدد بتحقيق مبدأ الأمانة في الإدارة بشكل خاص ، وهذا المفهوم يعني في الواقع المحاسبة عن المخرجات أو النتائج المتوقعة من الأشخاص بل و الحكومة ككل .

يعرف برنامج الأمم المتحدة المساءلة الإدارية بأنها: " الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم و تصريف واجباتهم ، و الأخذ بالانتقادات التي توجه لهم ، وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم ، وقبول (بعض) المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع و الغش ".[1]

كما تعرف على أنها :" تمكين المواطنين و ذوي العلاقة من الأفراد والمنظمات غير الحكومية من مراقبة و مساءلة الموظفين العموميين و المسؤولين عموما من خلال القنوات الملائمة ن دون أن يؤدي ذلك إلى تعطيل العمل أو الإساءة إليه بغير سند ".[2]

إن ما يمكن استخلاصه من التعريفات السابقة بشكل عام أن مفهوم المساءلة يدور حول حقوق ذوي

---

(1)–الأمم المتحدة، ***برنامج إدارة الحكم في الدول العربية .الشفافية والمسائلة*** . مرجع سابق.

(2)– محمد صديق عفيفي ،مرجع سابق.

العلاقة في الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال المسؤولين فيما يتعلق بإدارة مصالحهم ، و مطالبتهم بتقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وواجباتهم في إدارة مواردهم ، وذلك من أجل التأكد من مطابقة أعمال هؤلاء المسؤولين مع أسس الديمقراطية القائمة على الوضوح و العلانية ، و العدل و المساواة ، ومدى اتفاق أعمالهم مع القوانين ، حتى يكتسب هؤلاء المسؤولين الشرعية و الدعم الذي يضمن استمرارهم في أعمالهم وتمتعهم بحقوقهم .

أ– أهمية مبدأ المسائلة : تشكل المساءلة الإدارية خصوصا من حيث علاقتها بإدارة الأموال العامة ، معيارا آخر من معايير الإدارة العامة السليمة ، ومن أجل إحراز شكل أكثر كفاءة و أكثر إنصافا من أشكال الإدارة تجري معظم الدول في العالم إصلاحات جدية لأجهزتها البيروقراطية ، وإصلاح مؤسسات الدولة لتصبح أكثر مساءلة ، وهو في الوقت ذاته ركن مهم من أركان الصالح . وتتبدى أهمية هذا الركن من خلال النقاط الأساسية التالية :

– قطع الطريق أمام المسؤولين في محاولتهم تغطية أعمالهم غير السليمة ، أو غير المشروعة بسبب اتساع نطاق و محركي المساءلة .

– تقليل فرص الاتفاقات غير المشروعة بين المجالس المسؤولة والجهات المكلفة بالرقابة .
– تنوير المسؤول بردود الفعل لعمله أو لنتائج عمله للاستفادة منها في التطوير و التحديث و التصحيح .
– معاونة جهات الرقابة في القيام بعملها على الوجه الصحيح .
– كشف التلاعب أو الفساد بمعدل أسرع من المعتاد .
– توخي المسؤولين المزيد من الحذر و الحيطة في أعمالهم طالما أن المساءلة متعددة المصادر .
– حماية المصالح العامة بشكل أكثر فعالية .[1]

ب – آليات المساءلة: من بين الآليات التي يمكن عبرها ممارسة حق المساءلة نجد :

–جلسات الاستماع في المجالس النيابية أو لجانها المتخصصة و الجلسات المشتركة للمجالس النيابية .

–عملية تقديم و متابعة والتحقيق في الشكاوى .

–مجالس المستفيدين (مثل مجلس الأولياء في المدرسة ، ومجلس العملاء في البنوك).

– اللجان الخاصة من المساهمين .

–النشر بكافة صوره ، فالشفافية تؤدي إلى المساءلة .

---

(1)– المرجع السابق نفسه.

-المجالس المستقلة للتقييم و الرقابة و تشكل من المواطنين أو الخبراء .

-الجمعيات الأهلية بكافة مجالاتها و صورها مثل جمعيات حماية البيئة ، الجمعيات المهنية ، سواء بوضع المعايير أو توصيف الأداء المهني أو محاسبة و تأديب الممارسين .

-الصحافة ووسائل الإعلام .

-إقامة إدارات متخصصة للمساءلة .

- فرق الفحص و التفتيش.

أما آليات تحسين وتفعيل المسائلة فهي: (1)

- المحافظة على استقلال هيئات الرقابة و موضوعيتها و مصداقيتها و أن تمنح السلطة والمرونة الكافيين في تقدير ميزانياتها و أوجه الإنفاق و إدارة شؤون موظفيها ، حيث يعد استقلال الجهات التي تقوم بالمساءلة أمرا حيويا لضمان فاعلية الدور الذي تقوم به تلك الجهات .

- التعاون بين هيئات الرقابة و المخططين و المديرين و مساعدتهم و تقديم النصح لهم لدعم التغيير و الإصلاحات التي تدعم المساءلة .

- تطوير نظم المعلومات و الرقابة والتقويم و إعداد التقارير داخل القطاع العام .

- ضرورة تبني الأجهزة الرقابية للاتجاهات الحديثة في مجالات الرقابة ومثال ذلك الرقابة في ظل استخدام الحاسب الآلي و التطور التقني و أسلوب المراقبة الشاملة التي تتم بمقتضاها مراقبة جميع نظم الأداء مع مراعاة العلاقات المتشابكة بين تلك النظم و التي تزيد من قدرة تلك الأجهزة .

ولعل أهم سبل دعم و تحسين المساءلة هو تقوية المجتمع المدني و تمكينه من أجل القيام بدور فعال في هذه العملية كطرف أساسي من أطراف العقد (الدولة – المجتمع)، وذلك عن طريق نشر ثقافة المساءلة بين أفراد المجتمع ، و تعتمد هذه الثقافة أساسا على مفهوم حقوق المواطن في خدمة مدنية كفوءة و فعالة ونزيهة ، وحق المواطن في معرفة أوجه صرف الأموال العامة (المواطن الرقيب).

---

(1)–خلد صالح جمعة ، ***مفهوم الشفافية والمسائلة ودور الأجهزة العليا للرقابة*** . متاح على

http://www.libyansai.gov.ly/modules/publishers/item.php

ثالثا – مكافحة الفساد الإداري :

تعتبر مكافحة الفساد الإداري من القضايا الأكثر أهمية وخطورة بالنسبة لتنمية للإدارة ، وذلك بعد أن اتضح جليا أنه لا يمكن تحقيق أي نوع من أنواع التنمية ، إدارية أو اقتصادية أو اجتماعية في ظل سيطرة الفساد ، وبالتالي استحالة تحقيق التنمية الشاملة و من هنا تعالت الأصوات المنادية بضرورة مكافحة هذه الظاهرة كشرط مسبق للعمليات الأخرى .

ا – **الاهتمام العالمي بمكافحة الفساد الإداري** : لقد تزايدت درجة الاهتمام العالمي المتزايد بقضية مكافحة الفساد على مستوى الإدارات الحكومية، وفي هذا الصدد يمكن القول أن مكافحة الفساد في الإدارة العامة أصبحت تمثل الشغل الشاغل للعديد من المؤسسات والمنظمات العالمية حكومية وغير حكومية . ومن أبرز الأمثلة على ذلك :

1 –منظمة الشفافية الدولية : لقد نصت منظمة الشفافية الدولية في لندن 2004 على أن الفساد الإداري يساهم في تقويض الأمل بالرفاهية والاستقرار في الدول النامية كما أنه يلحق الضرر بالاقتصاد العالمي . إذ أنه يؤدي إلى حرمان الملايين من الخدمات الصحية والتعلم و إمكانات التنمية المستدامة .[(1)]

وقد أعدت منظمة الشفافية الدولية النموذج الإصلاحي لمكافحة الفساد الإداري المالي وتم التركيز فيه على أركان النزاهة الأساسية وهي الإرادة السياسية ، الإصلاح المؤسساتي ، إشراك المجتمع المدني ، الإصلاحات الإدارية ، تفعيل المؤسسات الرقابية ، السلطة التشريعية ، السلطة القضائية ، وسائل الإعلام ،القطاعين(العام و الخاص).

2– البنك الدولي : تعتبر مساندة البلدان في تحسين أنظمتها في الإدارة العامة وزيادة مستوى الشفافية و المساءلة ، بناء المؤسسات و العمليات و آليات تحسين الأداء ، عاملا مهما في المساعدات التي يقدمها البنك الدولي . وقد تبنى البنك إستراتيجية جديدة في عام –2007– تمنح قدرا أكبر من الاهتمام للإدارة العامة و التصدي للفساد في البلدان المختلفة ، وكذلك عملياته الخاصة كشرط مهم لتحقيق تنمية أسرع و أكثر فاعلية .[(2)]

ويعتبر البنك الدولي الفساد عقبة خطيرة أمام تحقيق التنمية وفعالية الحكومات فهو يؤدي حسبه

---

(1)–تقرير منظمة الشفافية الدولية ،مرجع سابق.

(2)–The World Bank, ***"gouvernance et lutte anti-corruption***" disponible sur

http://world bank.org.uf36lx.CHAO

إلى ضعف الأنظمة و الأجهزة وتشويه الأسواق والحكومات و لذلك فقد أدخل البنك تدعيم إجراءات حسن نظام الإدارة العامة ومكافحة الفساد في إطار كافة أدواته شاملة : القروض و المنح والبحوث و المساعدات الفنية .[1]

3-برنامج الأمم المتحدة الإنمائي :

إن مكافحة الفساد الإداري من أبرز القضايا التي يهتم بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي و ذلك في إطار برامجه لمكافحة الفساد بصفة عامة ، وكذلك في إطار برامجه لتحسين نظام الإدارة العامة وتتولى شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم –مكتب السياسات الإنمائية – بالتحديد القيام بهذه المهمة .

وبالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة فإن الفساد هو مشكل من مشاكل سوء إدارة الحكم ،فالحكم الرشيد يقوم على المشاركة والشفافية والمسائلة وتتحدد أولوياته الاجتماعية والسياسية والاقتصادية بتوافق الآراء ،أما سوء إدارة الحكم فهو الذي تستشري فيه الرشوة والفساد وسوء الإدارة ، ولهذا فإن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يعول في برامجه ومعوناته و أنشطته في مكافحة الفساد على عنصر الحكم الرشيد كحل أساسي لهذه الآفة . [2]

ب ــ استراتيجيات مكافحة الفساد :

تباينت الإستراتيجيات المطروحة حول مواجهة الفساد وسبل التعامل معها وأساليب التصدي له ، في إطار كثرة الأحاديث عنه عبر اللقاءات و المؤتمرات ووسائل الإعلام ، ولكن هناك أربعة استراتيجيات رئيسية لمكافحة الفساد الإداري:

1- الإستراتيجية السياسية :

يرى أصحاب هذه الرؤية بأن العلاج الحقيقي و الناجح لكل ممارسات الفساد تكمن في إقامة نظام ديمقراطي بمواصفاته العصرية القائمة على تداول السلطة عن طريق الإنتخابات والفصل بين السلطات ،و توسيع دائرة المشاركة الجماهيرية و اعتماد الشفافية و المساءلة و الرقابة و احترام حقوق الإنسان والسماح للتنظيمات الحزبية و الإعلامية بمتابعة المسؤولين و تقييم أدائهم ، ومحاسبتهم وسحب الثقة منهم وغيرها من متطلبات التطبيق لهذا النظام .

---

(1)- http://go world bank.org/ESQKWW5440.

(2)–برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مكتب السياسات الإنمائية ، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم ، ***مكافحة الفساد لتطوير إدارة الحكم***. متاح على_http://www.undp.org

2- الإستراتيجية الإقتصادية :

هناك من يقدم الاعتبارات الاقتصادية على الديمقراطية ، اعتقادا منهم بأن الفقر و تدني مستويات العيش اللائق بالإنسان ، هي التي تتسبب في إشاعة الفساد ، وكذلك الفوارق بين دخول و مرتبات العاملين في المؤسسات الحكومية ، كل هذه العوامل هي التي تدفع ببعض شرائح المجتمع إلى تقبل الفساد و إشاعته سواء بقبول الرشاوى أو الابتزاز أو إساءة استغلال السلطة أو بالاحتيال و الغش و التزوير . لذلك يرون أن تحسين الدخول ، وتحقيق عدالة التوزيع، وتقليل معدلات الفقر و تنشيط برامج التنمية الاقتصادية ، من شأنه أن يحد من ممارسات الفساد لدى هذه الشرائح الأكثر تورطا في ممارساته . [1]

3- الإستراتيجية الإدارية :

تتمثل هذه الإستراتيجية في نهج الحكمانية ، و التي تعني إقامة نظم بديلة لتفرد الحكومات و سلطاتها في إدارة جميع شؤون المجتمعات و تهميشها للقطاع الخاص وللقطاع التطوعي ولمنظمات المجتمع المدني ، وخاصة بعد أن ظهرت عيوب النظم الشمولية و إشكاليات الإدارات المركزية وهيمنتها على قطاعات الإنتاج و الخدمات مما تسبب بتضخم كوادرها و تشعب هياكلها التنظيمية وتصاعد موازناتها السنوية، و بنفس الوقت تدني أدائها و تراجع سمعتها و عدم ثقة المواطنين نزاهتها ، وحسب هذا الاتجاه فإن الحكمانية تسهم في الحد من الفساد من خلال تخفيف أعباء الحكومة ونقل الكثير من مهامها إلى القطاع الخاص ، والقطاع التعاوني و التطوعي و لمؤسسات المجتمع المدني ، ومن شأن الحكمانية التي تقوم على المشاركة بين القطاعات الثلاث الحكومية و الخاصة و المدنية أن تفعل المساءلة و الرقابة المجتمعية وتنشيط التنافس ، وتجعل إدارة الدولة و الحكومة لشؤون المجتمع و مؤسساته مسؤولية جماعية و ليست تحت سيطرة الحكومة أو البيروقراط الذين ينفردون باتخاذ القرارات التي تمكنهم من إساءة استغلال النفوذ و السلطة و الانحراف عن الأهداف العامة. [2]

4-الإستراتيجية القضائية و الأمنية :

تتمثل هذه الإستراتيجية في استعمال كل السبل والوسائل الأمنية والقضائية لمحاصرة الفساد ، وذلك بالتحقيق والتقصي حول مواطن الغموض والشبهات ، وكذا كشف هويات المفسدين ومآربهم و التشديد في تطبيق العقوبات والجزاءات دون تسامح أو اعتبارات سياسية أو حزبية أو اجتماعية ،وهذه الإستراتيجية تتطلب مبدأ علو القانون كما تتطلب مؤسسات أمنية وقضائية مستقلة ونزيهة.

---

(1)-عامر الكبيسي، ***استراتيجيات مكافحة الفساد مالها وما عليها*** .جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ص5.

(2)-المرجع نفسه .ص ص 9-10.

ج ــ دور الشفافية والمساءلة في مكافحة الفساد الإداري :

إن زيادة مستوى الشفافية عن العمليات الإدارية يعني وضوح إجراءات العمل و الابتعاد عن الروتين و حصول الناس عامة على المعلومات التي يريدونها ، وزيادة درجة الشفافية تساهم إلى حد بعيد في زيادة درجة الثقة التي يمنحها الجمهور للأفراد العاملين في القطاع الحكومي .

وتساهم الشفافية و المساءلة في كشف كل الظواهر السلبية التي تحدث في العملية الإدارية مثل الروتين الجامد والبيروقراطية ، والمركزية ، ونمطية الحلول و الإصلاحات وعدم شموليتها و كذلك غياب معايير الأداء المؤسسي و تعقد إجراءات و أساليب العمل الإداري وتفشي الوساطة والمحسوبية و التزوير و الرشوة وغيرها من النقائص و الانحرافات التي تستدعي ممارسة عملية الإصلاح الإداري ، وإذا ما تم اعتماد كل من مبدأي الشفافية والمساءلة فإن ذلك يساعد على تبسيط الإجراءات والأساليب ، وسرعة الإنجاز و تعزيز مفهوم الثقة بين جمهور المراجعين و بين أفراد التنظيم الإداري و كذلك تعزز الشفافية الرقابة الإدارية و تزيد من كفاءتها ، وذلك من خلال دقة ووضوح الممارسات الإدارية بها .

إن الفساد لا يتفشى إلا في بيئة من التعتيم ، وعدم المكاشفة و التجهيل السياسي و الإعلامي ، وعملية المحاربة لا تتم إلا من خلال نشر المعلومات بشفافية عالية ، ومن دون الشفافية و المساءلة يطول عمر الفساد و يتحول من مجرد انحرافات و سلوكيات فردية إلى ظاهرة عامة ، ولا يمكن مجابهتها إلا عن طريق استدعاء و محاسبة المسؤولين في الدولة و مساءلتهم عن الممارسات المنحرفة .

المطلب الثاني :المشاركة اللامركزية والتنمية المحلية:

تمثل المشاركة واللامركزية ركيزتين أساسيتين للتنمية الإدارية وذلك لكونهما من أهم الآليات الضامنة للتنمية المحلية والشاملة وللحكم الراشد.

أولا- المشاركة/ الديمقراطية التشاركية:

تعرف المشاركة بأنها إتاحة الفرصة للمواطنين أو الأفراد أو الجمعيات الأهلية للمشاركة في صنع السياسات ووضع القواعد في مختلف المجالات و بخاصة الأعمال الحكومية . ولكي تكون المشاركة فعالة يجب أن يتوافر لدى الأفراد والجماعات فرص وافية ومتساوية لإدراج مطالبهم على جدول أعمال *السلطات* المحلية والوطنية ، فيمكن لناس أن يدلو بأصواتهم في الانتخابات لأنها وسيلة من وسائل التنمية الاجتماعية كما يمكنهم كجماعات أن يؤسسوا روابط و جمعيات مختلفة الأنواع و أن ينضموا إلى الاتحادات المهنية و المنظمات الطوعية وغيرها .

أ – المشاركة الإدارية وفلسفة المواطنة :

ترتبط المشاركة في إدارة الشأن العام ارتباطا وثيقا بفكرة المواطنة . فمن منظور المواطنة تعتبر المشاركة حقا لكل فرد بمجرد كونه مواطنا في دولة معينة ، فيصبح من حقه التدخل في صنع و تنفيذ القرارات التي تؤثر بحياته ، ويصبح واجبا على السلطات العامة توفير الوسائل و القنوات التي تسمح بتحقيق هذه المشاركة .

وفي هذا الاتجاه يرى" Jacques Chevallier" فيما يصفه بالمواطنة الإدارية "la citoyenneté administrative" ، إن موضوع المواطنة الإدارية يسجل من منظور مختلف عن الزاوية التي تتعلق بالعلاقات بين الإدارة و المواطن حيث كان الفرد جزءا من نظام إداري يفترض فيه الخضوع لإحكام الإدارة وأنماط العلاقات المقدمة من الهيئات العمومية ، مع غياب كل إمكانيات الحوار عن مدى ملائمة هذه الخدمات و الإكراه الذي كانت تفرضه الإدارة لدى استهلاك هذا الفرد لخدماتها ، هذا النمط المذكور أخذ في السقوط بما أن حقوقا جديدة قد تم الاعتراف بها للمواطن ، أدخلت توازنا جديدا في العلاقة الإدارية ،وهي إدخال فكرة المشاركة التي سمحت بإعطاء المستفيدين حق التدخل في سير الخدمات العامة . وبتعميم أكثر فقد ظهر أن العلاقة الإدارية تحمل بعدا مواطنيا لا يمكن تجاهله و بالتالي تم لاستبدال المتزايد لكلمة الزبون أو المستفيد بكلمة المواطن . (1)

ب – أهمية الشمول والتمكين في العمليات الإدارية :

يتعلق الشمول و التمكين في العمليات الإدارية بإدماج ما يعرف بالفئات الهشة في المجتمع في عمليات صنع القرار فيما يتعلق بالخدمات العامة ، و كيفية تحديد الاحتياجات و الأولويات حيث غالبا ما تشير الأبحاث و التقارير الدولية أن هذه الفئات التي هي الأقل و الأضعف استفادة من خدمات الإدارة العامة هي في نفس الوقت من فرص المشاركة في عمليات صنع القرار .

و يشير برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية أن الشمول يتضمن كلا من الديمقراطية التشاركية (participative democracy) و تحقيق الأهداف الاجتماعية (تحسين ظروف المعيشة لجميع الفئات مع التركيز على المجموعات المهمشة)، و في كلتا الحالتين يكون الهدف الرئيسي هو تشييد هياكل تمكن كل فرد من الحصول على حقوقه بغض النظر عن الثروة و الجنس و السلالة والدين . (2)

---

(1)- Jacque Chevallier,"**la transformation de la citoyenté**".re gards Sur l'actualité ,Mensuel N250 Avril1999.la documentation française.

(2)– الأمم المتحدة إدارة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ، ***إشراك المجتمع المدني في تحسين أسلوب الإدارة المحلية.*** نيروبي ابريل 2005.ص ص.03-04.

ولكي تؤدي الإدارة الشاملة وظائفها بفعالية فإن ذلك ينطوي على اختبار قدرات جديدة داخل نطاق المنظمات الحالية وكذلك تقديم قواعد جديدة للعلاقات التي تربط بين المنظمات و يؤدي تقديم قواعد التمكين إلى تغيير القيم و المعايير المتعلقة بالاحترام بين المجموعات الاجتماعية بحيث لا يهمش أحدها أو يفقد حق التعبير بسبب التمييز .[1]

إذن فقد أصبحت المشاركة، أو الديمقراطية التشاركية، الشمول و التمكين من أهم المفردات الحديثة في حقل التنمية الإدارية الهادفة التي تحقق التنمية الشاملة بأبعادها الاجتماعية و الاقتصادية و الإنسانية ،حيث تتفق الكثير من الأدبيات على أن مشاركة المجتمع المدني تسهم في التحديد الأفضل للاحتياجات و المطالب و زيادة الكفاءة في التنفيذ ، بالإضافة إلى تعزيز الاستدامة والانسجام الاجتماعي وكذا تحقيق المزيد من الإنصاف و التجاوب و الكفاءة بالنسبة للخدمات . كما أن شمول المواطنين في العمليات الإدارية يعظم من المعارف المحلية للمدراء ، ويزيد في الشفافية و المساءلة التي تفرز بدورها تقديم الخدمات بفعالية . يضاف إلى ذلك أن المشاركة في نظم الإدارة تعمق من إحساس المجتمع المدني بالانتماء و الملكية .

ج ـــ وسائل وآليات تنفيذ المشاركة : من أجل تحقيق المشاركة في طريق تخطيط وتنفيذ الخدمات العامة يمكن وضع خطة تتضمن مجموعة من العناصر:

-التوعية والتدقيق في أهمية المشاركة في الحياة العامة من خلال تعميق الحوار بين مختلف شرائح المجتمع .

-استخدام وسائل الإعلام المختلفة .

- الندوات و المناظرات العامة الهادفة إلى إكساب المهارات الديمقراطية

-إعداد وتربية جيل يعي حقوقه وواجباته من خلال تعميق القيم والمفاهيم الديمقراطية في المناهج الدراسية .

- تشجيع الحوار بين أجهزة الحكم المحلي و المجتمع المدني.

- فتح قنوات الاتصال بالإنترنت و إدارة الحوارات الإلكترونية مع الأفراد والجمعيات .

-الاجتماعات المفتوحة للمسؤولين مع المواطنين.

-حضور ممثلي الجمعيات كمراقبين وربما كمشاركين في المناقشة دون تصويت .

- الفرق و الجان المستقلة ، ومجالس المستفيدين .

---

(1)- المرجع نفسه ،الصفحة نفسها.

ثانيا– اللامركزية / الحكم المحلي :

في ظل تعقد المجتمع البشري وتطوره أصبحت عملية صنع القرارات أكثر صعوبة بين منطقة و أخرى ، و بالتالي بدأت عملية صنع القرار تتجه أكثر نحو المستويات المحلية ، و بدأت هذه الوحدات تحظى بالخدمات العامة (صحة ، تعليم ، ثقافة ، ترفيه ...)

ا – مفهوم اللامركزية/ الحكم المحلي و الإدارة المحلية :

تمثل الإدارة المحلية و الحكم المحلي العنوان الفرعي لعنوان أوسع هو اللامركزية و في الواقع فإن هناك تضاربا في الآراء حول مفهومي الإدارة المحلية و الحكم المحلي ففي حين يذهب بعض الكتاب و الباحثين إلى استعمالهما بنفس المعنى ، يرى البعض الآخر أنه لا يصح استعمال المصطلحين للدلالة على نفس السياق و على هذا فسوف نحاول التعرض لهذه المفاهيم الأساسية : اللامركزية ، الحكم المحلي ، الإدارة المحلية .

– اللامركزية : "تعني تفويض السلطات المركزية إلى الوحدات والوظائف الأدنى في الجهاز الإداري وتعني تمتع هذه الوحدات بسلطة وصلاحية صنع القرار والتصرف المستقل وفق ما يمليه عليه تقديرها للحالات والمشكلات التي تواجهها"(1)

– الإدارة المحلية : "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و هيئات محلية منتخبة و مستقلة ، وتمارس ما يناط بها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية"(2)

ومن منظور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي : "الإدارة المحلية تشمل مجموعة من المؤسسات و الآليات و العمليات التي يمكن للمواطنين من خلالها أن يحددوا مصالحهم واحتياجاتهم و يسووا خلافاتهم و يمارسوا حقوقهم و يؤدوا التزاماتهم على المستوى المحلي ." (3)

وفي الواقع يرى البعض بوجود اختلاف بين مصطلحي الإدارة المحلية و الحكم المحلي ، وسبب هذا الاختلاف يعود حسب رأيهم إلى وجود اختلاف بين كلمتي الإدارة و الحكم بصورة مجردة ، ولذلك فهناك

من يشير إلى أن الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية في حين أن الحكم المحلي أسلوب

---

(1)–احمد صقر عاشور ، ***الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن***. دار النهضة العربية للطباعة والنشر 1979.ص68.

(2)–عبد النور ناجي، ***نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة*** . متاح على www.djelfa.info/vb/archive/index.php?t-109363.html

(3)-undp .Zena ALI-AHMED, "***local governance for MDGs .local development strategy& linkage with local governance***".MORROCO.2006.available at www.undp.org

من أساليب اللامركزية السياسية و بالتالي فإن الأخير لا يوجد إلا في الدول الفيدرالية ، أما الإدارة المحلية – كالبلديات – فتوجد في الدول البسيطة .[1]

غير أن الملاحظ أن هناك ميلا واسعا إلى استعمال كلا المصطلحين للدلالة على نفس المعنى ، و بالتحديد أصبح الحكم المحلي مصطلحا واسع الاستعمال في أدبيات الحكم الراشد للدلالة على الهيئات اللامركزية سواء في الدول البسيطة أو الفدرالية ، وفي هذا الصدد يرى بعض الباحثين أن مصطلحي الإدارة المحلية و الحكم المحلي أصبح لهما مفهوم خاص ومستقر بعيدا عن مفهوم الكلمات المجردة .لذلك فلا يوجد بينهما اختلاف على الصعيد النظري و التطبيق فالعديد من الدول و المؤلفين يستخدم مصطلح الإدارة المحلية ليعني به الحكم المحلي و العكس صحيح وعليه فإن هذين المصطلحين يعنيان مفهوما واحدا لا غير وهو الاستقلال النسبي لمنطقة معينة في إدارة شؤونها تحت رقابة المركز .[2]

لهذا فإن العبرة كما يرى الدارسون لهذا الموضوع هي بالواقع التطبيقي و الممارسة الفعلية ، وليس بالأسماء و المصطلحات ، ويؤكد ذلك أن كثيرا من الدول التي توجد بها بلديات (إدارة محلية) تمتلك العديد من الصلاحيات و الاختصاصات عن الدول التي بها حكومات محلية ، ولذلك فالعبرة بكم و كيف الدور الذي تلعبه إحداها في خدمة مواطنيها.

ب – مقومات و أهداف اللامركزية والحكم المحلي :

إن للامركزية و الحكم المحلي مقومات أساسية لا بد من توافرها حتى نقول بوجود هذا النمط ، وهي حسب الدكتور سليمان الطماوي : [3]

-الاعتراف بوجود مصالح خاصة أو متميزة عن المصالح القومية ، فنقطة البداية في اللامركزية الإدارية هي الاعتراف بان ثمة مصالح خاصة أو إقليمية من الأفضل أن يترك الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر ، حتى تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهم الدولة كلها .

-أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح لهيئات منتخبة .

-استقلال الهيئات اللامركزية في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية .

---

(1)–أكرم سالم، ***فلسفة الإدارة والحكم المحلي***. متاح على :الحوار المتمدن http//www.ahewar.org /debat /show.art.

(2)- المرجع نفسه

(3)–سليمان محمد الطماوي ، ***الوجيز في نظم الإدارة والحكم*** . دار الفكر العربي القاهرة مصر 1962.ص360.

يهدف نظام اللامركزية سواء اعتمد إدارة المحلية أو حكما محليا إلى تحقيق مجموعة من الغايات أبرزها :

1- الأهداف السياسية تتمثل في : تدعيم النظام الديمقراطي و تنمية الوعي السياسي لدى المواطنين ، وكذا تقريب الإدارة السياسية من الأهالي و أفراد الشعب ، حيث أن الإدارة المحلية تمكن من الاتصال المباشر بين المواطنين و ممثلي الحكومة .[1]

2- الأهداف الإدارية والاقتصادية : تتضمن هذه الناحية مساهمة الوحدات الإدارية المحلية في إعداد خطط التنمية و الاستفادة من الإمكانيات الاقتصادية ، المحلية وتوجيهها نحو المشروعات الإنتاجية و الخدمية لخلق فرص عمل للمواطن وتشجيع تجميع رؤوس الأموال المحلية و توجيهها نحو المشروعات والارتقاء بالجوانب الاقتصادية للمواطن.[2]

وكذا تحقيق فاعلية الوظيفة الإدارية و تحقيق الكفاية الإدارية و الحد من البيروقراطية في الإدارة الحكومية ، إضافة إلى تحقيق سهولة القيام بعمليات الإصلاح الاقتصادي و الإداري و تخفيف ضغط النفقات على الإدارات المركزية وتحقيق العدالة في التوزيع.[3]

3- الأهداف الاجتماعية : تتمثل هذه الأهداف في الناحية الاجتماعية في تذكية الانتماء إلى مجتمع محلي معين و تسهيل تطبيق مبدأ المشاركة الشعبية في الشؤون المحلية و كذا تحقيق العدالة الاجتماعية و نسج العلاقات بين أفراد المجتمع و كذا بين أفراد المجتمع و المسؤولين .

يظهر جليا من خلال ما سبق ذكره أن أهم مبادئ فلسفة الحكم المحلي هو ترابطه العضوي مع الكيان الوطني الموحد، بل إن الوحدات المحلية هي لبنات أساسية متفاعلة مع ذلك الكيان و تسهم بشكل فعال في تماسكه .

ثالثا- دور المشاركة واللامركزية في التنمية المحلية :

لقد أدى تزايد سلطة صنع القرار التنموي في أيدي الحكومات المركزية المتواجدة غالبا في عواصم دولها ، إلى وجود ثغرات ومشكلات تنموية عديدة كان أهمها ، ازدياد حدة الفوارق الاقتصادية و الاجتماعية المكانية سواء على مستوى الأقاليم أو المناطق أو التجمعات السكانية . الأمر الذي جعل الهيئات الأهلية

---

(1)- عبد النور ناجي،مرجع سابق.

(2)- المرجع نفسه.

(3)- أكرم سالم،فلسفة الإدارة والحكم المحلي.مرجع سابق.

والشرائح السكانية في كثير من الأحيان غير راضية عن القرارات التنموية للحكومات المركزية . نظرا لأن هذه القرارات غالبا ما تكون بعيدة عن حاجات و مشكلات و مصالح السكان المحليين في المستويات المكانية المختلفة ، و بالتالي أصبح صنع القرار التنموي على المستوى المحلي هو التوجه الجديد الأكثر دعما .

ا – مفهوم التنمية المحلية :

عرفت التنمية المحلية بأنها:" مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية، و هذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية وأن يكون ذلك الوعي قائما على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعا في كل المستويات عمليا و إداريا."(1)

وكذا: " حركة تهدف إلى تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع في مجمله على أساس المشاركة الإيجابية لهذا المجتمع و بناء على مبادرة المجتمع إن أمكن، ذلك فإذا لم تظهر المبادرة تلقائيا تكون الاستعانة بالوسائل المنهجية لبحثها و استثارتها بطريقة تضمن لنا استجابة حماسية فعالة لهذه الحركة ".(2)

إذن فان مفهوم التنمية المحلية ينبني على عنصر أساسي بالنسبة إلى مفهوم التنمية و هو : الفضاء المحلي حيث ترى الباحثة ISABELLE PAILLLIART " ضرورة التميز في فضاء هندسي انثر بولوجي وهي علاقة كائن مع وسط ما ، والفضاء هنا هو فضاء معاش تندرج ضمنه الممارسات و السياسات و الثقافات و علاقات القوة .ويبدو كما تشير إليه نفس الباحثة أن الفضاءات التي ترسخت فيها خطوات التنمية المحلية هي فضاءات حيث توجد روابط اجتماعية مكثفة (علاقات بين الأشخاص و تاريخ و ممارسات ثقافية ....) تسمح بإظهار إرادة التعايش المشترك و بالتالي إعداد استراتيجيات جماعية للتنمية" .(3)

وبالتالي يمكن القول أن الإحساس بالانتماء إلى مجال معين يخلق روابط لدى مجموعة من الأفراد المنتمين إلى ذلك المجال حيث يتقاسمون نفس المصلحة العامة و بالتالي ينمو لديهم الإحساس بضرورة العمل المشترك للحفاظ على هذه المصلحة .

---

(1)–عبد المطلب عبد المجيد، ***التمويل المحلي والتنمية المحلية*** ، الإسكندرية ، الدار الجامعية 2001 ص184.

(2) –الطيب ماتلو ، ***التنمية المحلية آفاق ومعاينات*** ، مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر ، العدد الرابع أكتوبر 2003، ص127

(3)–نظر ة على التنمية المحلية .متاح على- www.tanmia.ma/article.php3?id_article...

ب - اللامركزية كإطار لتخطيط و تنفيذ التنمية المحلية :

يعتبر الجانب الإداري جانبا حاسما في مدى نجاح أو فشل السياسات العامة و السياسات التنموية بشكل خاص ، وفي هذا الإطار تعتبر اللامركزية أداة بالغة الأهمية لتخطيط وتنفيذ السياسات التنموية على الصعد المحلية .

وتبرز أهمية التخطيط القطاعي على أنه الوسيلة التي يتم من خلالها تحويل الأهداف القطاعية إلى إطار عام يصلح كإستراتيجية تنمية محلية تسمح بتحقيق المشاركة الشعبية و يضمن الترابط و الانسجام و التكامل بين الهيئات و المؤسسات المعنية بإعداد و تنفيذ خطط التنمية المحلية لذلك فإن هيئات التخطيط الرسمية في المستوى الإقليمي و المحلي يجب أن تمتلك السلطة و الكفاءة التي تمكنها من القيام بدورها على أكمل وجه.[1]

حيث أن التخطيط من أسفل يساعد في تحديد أهداف التنمية الإقليمية التي تعكس خصوصية الإقليم عند التخطيط ، ودائما هناك فرق بين الأهداف التنموية التي تضعها الهيئات و المؤسسات المركزية و أهداف التنمية التي تحددها الإقليمية و المحلية . و المفترض طبعا هو وجود حالة من التكامل و الانسجام بين الأولى و الثانية من أجل ضمان فرص النجاح لخطط التنمية الوطنية بصفة عامة ، بشكل يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان في جميع المناطق داخل الدولة ، وتحقيق التوازن الإقليمي و تقليل الفوارق الاقتصادية و الاجتماعية و الإقليمية . و كلما صغر النطاق الجغرافي للمجتمع زادت قدرة الناس على المشاركة الفعالة في نسق الحكم الرشيد و قل احتمال إهمال الأطراف نتيجة لسيطرة المركز، إذن تخلق إدارة الحكم اللامركزي فرصا أكثر لمشاركة الناس و إسهامهم .

ج – الديمقراطية التشاركية كآلية للتنمية المحلية:

لقد أثبتت التجارب أن التنمية المحلية لا تتحقق بمفهومها العلمي و الشامل و ببعدها المحلي و الوطني إلا من خلال مشاركة جميع العناصر الفاعلة في المجتمع ، لما تنطوي عليه هذه المشاركة من أهمية في تعديل السلوك الاجتماعي للمواطنين و في بناء قيم و معايير إيجابية تقوم على التضامن الاجتماعي و المشاركة الشعبية في التنمية النابعة من الاحتياجات الحقيقية للأهالي .

وحسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، فإن هناك أمثلة عديدة للأرباح التي يمكن أن تحققها اللامركزية

---

(1)–سليمان ولد حامدون ، ***اللامركزية ومساهمتها في التنمية المحلية***. متاح على http://www.shatharat.net/vb/showth read/php.

على مستوى التنمية الإنسانية ، حيث تتضمن المشاركة المتزايدة للمجتمعات في عملية صنع القرار ، تقوية المساءلة للحكومات المحلية وتساعد على ضمان أن القرارات تكون أكثر استجابة لحاجات المجتمعات .[1]

ومن بين السياسات التي يمكن أن تسمح اللامركزية بتشكيلها و تنفيذها تخفيض نسبة الفقر وتمكين الفقراء بشكل يسمح لهم بالمشاركة في تشكيل و تنفيذ السياسات و البرامج ، كأداة للسياسة العامة كما يمكنها أن تدعم إمكانية و نوعية الحصول على الخدمات الأساسية للفقراء مثل التعليم والعناية الصحية والبنية التحتية فضلا عن تشجيع الاستخدام الأمثل للموارد المحلية و تخفيض كلفة الخدمات العامة ، و الوقت المستغرق لاتخاذ القرارات .كما أن اللامركزية بإمكانها أن تضمن إعادة توزيع و تخصيص النفقات على المجموعات المهمشة . بفضل مراقبة السكان المحليين لكيفية تسيير مواردهم .[2]

و بالتالي يمكننا القول أن وجود شبكة إدارية محلية جيدة الأداء هو الذي يدفع استدامة سياسات التنمية البشرية،على المستوى المحلي والتي تكون قاعدة للتنمية البشرية على المستوى الوطني الشامل.

المبحث الثاني: النظريات الحديثة للإدارة العامة.

في إطار السعي إلى الرقي بأداء أجهزة الإدارة العامة وضمان تكيفها واستمرارها في بيئة تنافسية متزايدة التحديات فان هناك الكثير من النظريات التي تم تطويرها لهذه الغاية ،بعض هذه النظريات قد أتى متطابقا وشروط ومتطلبات الحكم الراشد.

المطلب الأول: الحكومة الإلكترونية/ الإدارة العامة الإلكترونية E-Government.

ترتبط الحكومة الإلكترونية بالدور المهم والمتنامي لاستخدام التكنولوجيا الحديثة للمعلومات من أجل تيسير وفاعلية العمل الإداري أو الخدمات الحكومية، والقضاء على المشكلات الإدارية العتيقة الناجمة عن استخدام الورق في التعامل الإداري، وما نشأ عنها من بيروقراطية وروتين إداري أثر سلبا على أداء الخدمات للجمهور، وفي سبيل التغلب على هذا الروتين والتخفيف على الأفراد بتبسيط الإجراءات في إنجاز معاملاتهم مع الجهات الحكومية بسهولة ويسر حرصت الكثير من الدول على تبني مشروع الحكومة الإلكترونية.

---

(1)-United Nations Development Programme. Human Development Repport Ofice,***"Decetral-Ization and National Human Development Repports***" available at www.undp.org

(2)-Idem.

أولا- تعريف الحكومة الإلكترونية/(الإدارة العامة الإلكترونية):

في الواقع فإن هناك جدلا حول الاتفاق على مفهوم واحد من هذين المفهومين الحكومة الإلكترونية أم الإدارة العامة الإلكترونية، فهناك من يرجح المفهوم الأول وهناك من يرجح المفهوم الثاني وهناك من يقول بالتطابق بين المفهومين. ولا يزال المصطلح موضع تجاذب بين الدراسات القانونية والعلمية وذلك يعود أصلا إلى تعدد معاني الحكومة والإدارة العامة في حد ذاتها إذ نجد:

+الحكومة باعتبارها السلطة التنفيذية وحدها أي الهيئة التي يعهد إليها بتنفيذ القوانين وتسير المرافق العامة وإدارتها(بما فيها الإدارة العمومية).

+الحكومة بمعنى الوزارة(رئيس مجلس الوزراء، الوزير الأول ونوابه، الوزراء ونوابهم).

+الحكومة بمعنى مجموع الهيئات الحاكمة والمسيرة للدولة أو المديرة لخدماتها، وهي تشمل جميع سلطات الدولة تنفيذية وتشريعية وقضائية.

وعلى هذا الأساس يمكن الخروج بمعنيين للحكومة الالكترونية:

ا - المغزى العام والواسع للحكومة الالكترونية يكاد يكون قاسما مشتركا بين الدراسات القانونية والعلمية، ووفقا للمعنى الواسع فإن الحكومة الإلكترونية تعني الاستخدام الواسع للتكنولوجيا الحديثة لإعادة تنظيم الإدارات الحكومية وتطوير البنية التحتية المحلية بشكل يؤدي إلى الاستفادة من الإنترنيت والمعلومات والاتصالات التكنولوجية لانجاز المعاملات بسهولة وتيسير.

وهي ليست مقصورة على توفير الخدمات للمواطنين عن طريق الانترنيت فحسب بل تشمل المحاولة الدائمة للحصول على أجود خدمة حكومية في العلاقات الداخلية والخارجية من خلال الطرق الإلكترونية في أي زمان ومكان.وهي بهذا المعنى تعرف أنها:

"المزج الكامل ما بين إستراتيجية تنفيذ المهام والمسؤوليات التي تعتمد عليها الحكومة وإستراتيجية تكنولوجيا المعلومات واتجاهاتها العالمية الحالية والمستقبلية عند وضع السياسات العامة للدولة، واتخاذ الأساليب الإلكترونية منهاجا رئيسيا لتنفيذ تلك السياسات"(1)

ب- في حين أن المعنى الضيق هو الأقرب إلى ميدان الدراسات التي تهتم بالإدارة العامة كآلية لتحقيق أهداف الحكومة والتي يحكمها القانون الإداري والحكومة الالكترونية تعني هنا مجموعة الأنشطة الحكومية

(1)- داوود عبد الرزاق الباز، ***الإدارة العامة(الحكومة) الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وموظفيه*** . جامعة الكويت مجلس النشر العلمي .الكويت 2004.ص80.

التي تعتمد على الانترنيت والاتصالات الالكترونية عبر جميع طبقات ومستويات الحكومة. لتقديم جميع الخدمات والمعاملات للأفراد والحصول على معلومات في شتى المجالات بيسر وسهولة ، ويمكن أن يطلق على هذه الأنشطة " **الإجراءات الإدارية الالكترونية**".وهذا التبادل يتطلب عدم الاقتصار على وضع نماذج الإجراءات الإدارية على شبكة الانترنيت وإنما يسمح بإمكانية القيام بجميع المراحل اللازمة لإنهاء الإجراء الإداري من خلال استخدام نظم المعلومات،وهي بهذا المعنى :

"أسلوب جديد ومتطور لإدارة المرافق العامة في الدولة يهدف إلى رفع مستوى أداء الإدارات الحكومية لخدماتها العامة للجميع وتقديمها بصورة مرضية لطالبي الانتفاع منها عبر الاستفادة القصوى من الوسائل الالكترونية بيسر وسهولة في إطار من الشفافية والوضوح"[1]

ثانيا – معنى ونطاق الحكومة الالكترونية:

تقوم فكرة الحكومة الالكترونية على أربعة ركائز: [2]

1- تجميع كافة الأنشطة والخدمات المعلوماتية والتفاعلية والتبادلية في موضع واحد هو موقع الحكومة الرسمي على شبكة الانترنت.

2- تحقيق حالة اتصال دائم بالجمهور 24 ساعة في اليوم 7 أيام في الأسبوع، مع القدرة على تأمين كافة الاحتياجات الاستعلامية الخدمية للموطن.

3- تحقيق سرعة وفعالية الربط والتنسيق والأداء والانجاز بين دوائر الحكومة ذاتها ولكل منها على حدة.

4- تحقيق وفرة في الإنفاق في كافة العناصر بما فيها عوائد أفضل من الأنشطة الحكومية ذات المحتوى التجاري.

وعليه فإن بناء الحكومة الالكترونية يعني الأخذ بالحسبان كل ما تمارسه الحكومة في العالم الحقيقي وبالتالي فهي تتضمن:

1- محتوى معلوماتي يغطي كافة استعلامات الجمهور أو فيما بين المؤسسات والدولة أو فيما بينهما وبين مؤسسات الأعمال.

2- محتوى خدماتي يتيح تقديم كافة الخدمات الحياتية وخدمات الأعمال على الخط.

3- محتوى اتصالي يتيح ربط المواطن و الدولة معا في كل وقت وبوسيلة تفاعل يسيرة.

---

(1)-المرجع السابق .ص83.

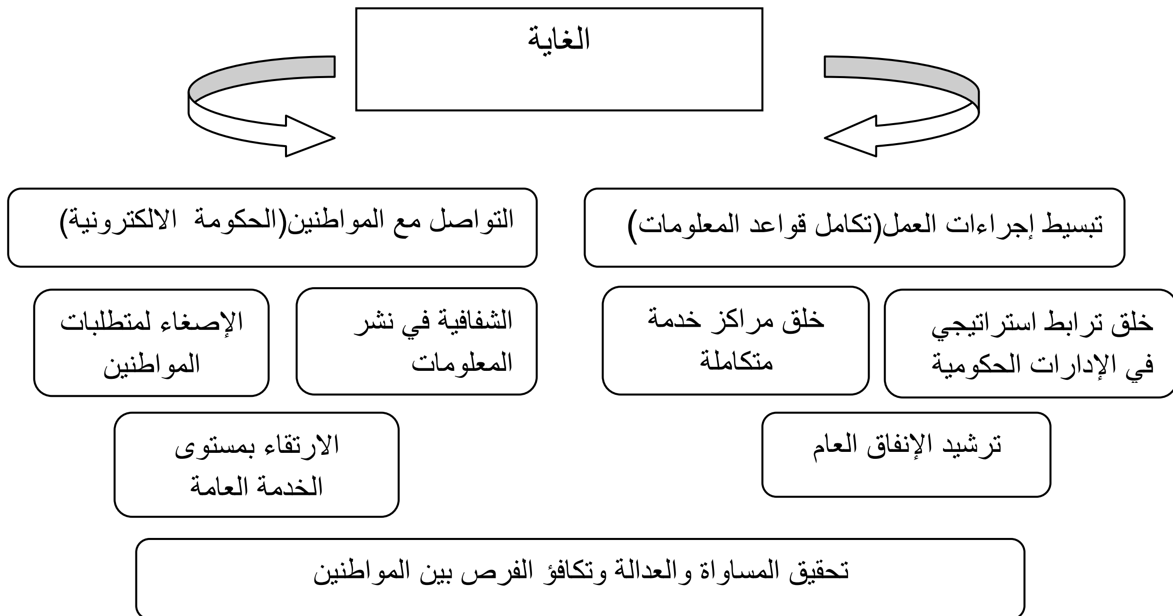
(2)-علاء عبد الرازق السلمي، ***الإدارة الالكترونية e-management*** . دار وائل للنشر. عمان.2006.ص87.

ثالثا- مزايا الحكومة الالكترونية :

تساهم الحكومة الالكترونية في تحقيق عدة مزايا من بينها:[1]

- رفع مستوى الأداء: وذلك بفضل سهولة انتقال المعلومات بدقة وانسيابية بين الدوائر والإدارات الحكومية المختلفة وبالتالي إنجاز الإجراءات بسرعة.
- زيادة دقة البيانات: وبالتالي زيادة الثقة بصحة البيانات المتبادلة وزيادة صوابية القرارات وإيجابية النتائج.
- تقليص الإجراءات الإدارية: بفضل المعلومات المخزنة تستطيع الإدارات الحكومية التقليص من الأعمال الورقية، والحصول على المعلومات المطلوبة في مصدرها دون تكليف المواطن مشقة التنقل إلى مراكز إدارية مختلفة للحصول على الوثائق المطلوبة.
- الاستخدام الأمثل للطاقات البشرية: إن وجود قاعدة معلومات مع سهولة توظيفها واستخدامها، كلها عوامل تساعد في توجيه الطاقات البشرية وصرفها في العمل المنتج أي الاستثمار في الإنسان والوقت .

ويمكن أن نضيف إلى هذه المزايا:
- تحقيق الاتصال الدائم واليسير مع المواطنين.
- زيادة شفافية العمال والقرارات وتسهيل كشف ومكافحة الفساد.
- زيادة المشاركة وتعزيز الديمقراطية وبناء ثقة المواطن في الحكومة.



شكل -4- مزايا الحكومة الالكترونية المصدر : ديوان الخدمة الأردني/ www.csb.gov.jo

(1)-عمار بوحوش ، ***نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين*** . دار الغرب الإسلامي .ط20061.ص180.

رابعا- متطلبات ومراحل الحكومة الالكترونية:

إن عملية التحول من التنظيم الإداري التقليدي إلى تنظيم الاتصالات الالكترونية ليست عملية بسيطة أو تقنية يمكن استيرادها وغرسها في أية بيئة ثم انتظار ثمارها إن عملية استخدام ولتوظيف التكنولوجيا الحديثة لخدمة المجتمعات تتطلب توفير متطلبات عديدة منها:

1ـــ المتطلب السياسي: وذلك يعني وجود إدارة سياسية من طرف القيادة السياسية لدعم الهياكل الإدارية وإدخال التغيرات الجوهرية على أساليب العمل في الإدارة، إن التزام القيادة علنا بالجهود الرامية للتحول إلى الحكومة الالكترونية من خلال توفير المال والجهد والمتابعة المستمرة هي العناصر الأساسية لنجاح عملية التحول إلى الإدارة الالكترونية.[(1)]

2ـــ المتطلب التشريعي أو القانوني: إن ضمان حقوق جميع الأطراف في الحكومة الالكترونية، يتطلب تشريعات كفيلة بتحديد أطراف العمل التي تشغل فيها أنظمة الحكومة الالكترونية ،وفي الواقع فإن هناك مجموعة من الإشكالات الرئيسية فيما يخص المجال القانوني لعمل الحكومة الالكتروني وهي:[(2)]

*إشكالات في ميدان أنظمة الرسوم والطوابع وعمليات استيفاءها.

*مشكلات إجراءات العطاءات الحكومية وشرائطها الشكلية.

*إشكالات تتصل بوسائل الدفع وقانونيتها ومدى قبول الدفع القيدي كبديل عن الدفع النقدي.

*إشكالات حماية أمن المراسلات الالكترونية.

*حجية التعاقد الالكترونية وحجية الإثبات بالوسائل الالكترونية.

*السرية والخصوصية وحريات الأفراد.

*الأنشطة الإجرامية الالكترونية.

وبالتالي فإن من المتطلبات الأساسية.

-تشريعات تنظم نشر المعلومات والمحافظة على الأسرار.

-تشريعات خاصة بتحديد رسوم استخدام المواقع الالكترونية.

---

(1)-المرجع السابق ص94.

(2)- علاء عبد الرازق السلمي،مرجع سابق .ص ص97-98

-تشريعات خاصة بتجريم انتهاك سر التوقيع الالكتروني.

-تشريعات خاصة بضمان حقوق جميع الأطراف الداخلة في العمل الالكتروني.

3 ــ متطلبات إدارية: وتعني إحداث التغيرات الجوهرية في الهياكل الإدارية والإدارات الحكومية بقصد التكيف مع الخدمة الحكومية الإلكترونية ، وهذا يتطلب إعادة تأهيل وتدريب القيادات الإدارية التي تعول عليها الحكومة لإحداث التغير النوعي في الخدمات التي يتم تقديمها للمواطنين.[1]

4 ــ متطلبات اقتصادية: يجب تغيير الطريقة التي يعمل بها الاقتصاد وخاصة أن الوظائف التقليدية للدولة تتغير ، وأسواق جديدة للتجارة الالكترونية ستبرز وعلاقات جديدة بين المؤسسات والمستهلكين ستطفو على السطح، إن التحول نحو الحكومة الالكترونية تتطلب تخصيص أموال كافية لتمويل عمليات التغيير والتأهيل .[2]

5 ــ متطلبات تكنولوجية: هو من أهم عوامل التحول نحو الحكومة الالكترونية وذلك بتوفير التكنولوجيا الملائمة ومواكبة مستجداتها، وعدم الاكتفاء بالتكنولوجيا الرخيصة أو البدائية .

أما مراحل أهم مراحل تطبيق الحكومة الالكترونية فهي:[3]

أولا: فتح المواقع لكافة الأجهزة الحكومية وتقديم معلومات عن الخدمات والمنتجات والنماذج المستخدمة مع إمكانية استنساخ النماذج وإكمال الحصول على الخدمة والسلعة بالمراجعة الميدانية.

ثانيا: يصبح من الممكن الحصول الكترونيا على بعض الخدمات والسلع من تلك التي ترتبط بخصوصية أو نواة أمنية بدون مراجعة ميدانية للجهة على أن يتم سداد ما قد يكون من الرسوم عن طريق الشيكات المرسلة بالبريد أو عن طريق بطاقة الائتمان المرسلة الكترونيا.

ثالثا: يطبق المفهوم الشامل للحكومة الالكترونية على جميع الخدمات والسلع فيما عدا ما يتم تصنيفه على أنه غير قابل للتداول الالكتروني على الإطلاق ويفترض في هذه المرحلة قد تم استكمال الأنظمة والقواعد وتم الوصول إلى نظم للمدفوعات الالكترونية بما في ذلك التوقيع الالكتروني الرقمي.

---

(1)- عمار بوحوش ، مرجع سابق . ص185.

(2)- المرجع نفسه. ص186.

(3)- علاء عبد الرازق السلمي، مرجع سابق . ص ص105-106.

المطلب الثاني: إدارة الجودة الشاملة– Total Quality Management.

إن التحول الذي تشهده المنظمات العامة هو من الاهتمام بتوفير الخدمات للمستفيدين في جميع المناطق الجغرافية وعلى كل المستويات إلى الاهتمام بجودة تلك الخدمات وتقديمها بصورة أكثر كفاءة وفعالية، وهذا التحول في السلوك التنظيمي يعتبر نتيجة للتحول في سلوك المستفيد ، فبعدما توفرت الخدمات انتقل المستفيد إلى الاهتمام بجودتها ومدى إشباعها لحاجاته بالمستوى الذي يرضيه، وهذا يعتبر أمرا طبيعيا في سلوكيات الأفراد، إذا ما تذكرنا هرمية الحاجات كما حددها "ماسلو".

أولا– تعريف إدارة الجودة الشاملة:

عرف " Barton" و "Marson " جودة الخدمة على أنها:**" معرفة ماذا يريد العميل ، وتحقيق تلك الرغبة بشكل صحيح يخلو من النقائص والعيوب من أول مرة، إضافة إلى تحقيق الاستمرارية في جودة الخدمة وتحسين الأداء."**(1)

وهناك من يعرفها بأنها: **"خلق وتطوير قاعدة من القيم والمعتقدات التي تجعل كل موظف يعلم أن الجودة في خدمة العميل أو المستفيد هي الهدف الأساسي للمنظمة، وأن طرق العمل والتعامل مع المشاكل والتغيير تحدد بما يدعم ويحافظ على ذلك الهدف الرئيسي."**(2)

ثانيا– مبادئ وخطوات إدارة الجودة الشاملة:

يعتبر "Demeng" أشهر من ساهم في تحديد العناصر الأساسية لإدارة الجودة الشاملة وذلك كالآتي:(3)

- تحديد أهداف المنظمة وفلسفتها مع تطوير غاية مستقرة لتحسين أداء الإنتاج والخدمة.
- تبني الفلسفة الجديدة للجودة وتفهمها.
- الاستمرار في تحسين عملية التخطيط والخدمة والإنتاج.

---

(1)-Joan A. Barton and D. Brian Marson ,"***Service Quality: An introduction",*** Province of British Columbia Publicqtion.1991.p07.

(3) –سالم سعيد القحطاني، ***إدارة الجودة الشاملة وإمكانية تطبيقها في القطاع الحكومي.*** مجلة الإدارة العامة، الرياض.عدد78. ابريل 1993.ص17.

(4)–المرجع نفسه.ص ص 18–19.

-الاستمرار في تحسين عملية التخطيط والخدمة والإنتاج.

-تأصيل التدريب في العمل مع الاعتماد على الطرق الحديثة في التدريب.

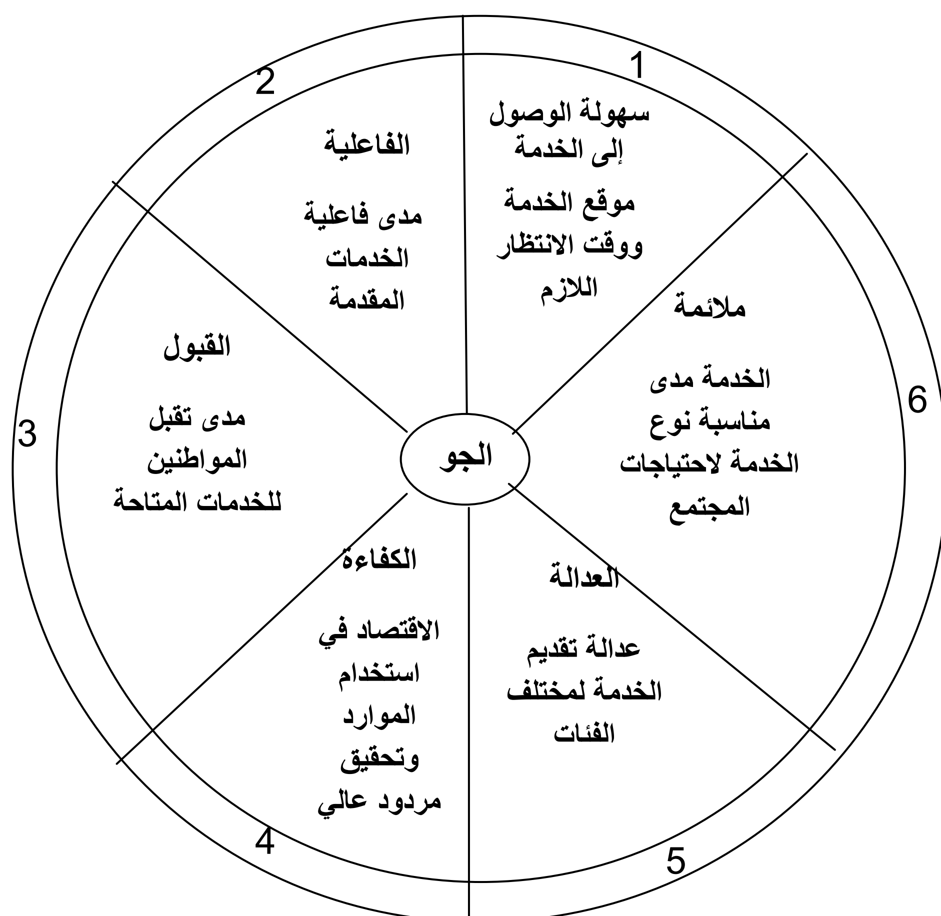
-تبني وتأصيل القيادة في الإدارة ودورها في استمرارية التحسن.

_ الابتعاد عن الخوف من التغيير.

-تطوير برنامج قوى وإعادة التدريب والتنمية الذاتية لكل موظف .

-جعل جميع موظفي المنظمة يعملون من خلال فريق واحد، وذلك لتحقيق التحول إلى نظام للجودة.

ومن ناحية أخري يرى "ماكسويل" "Max Well" ، أن هناك ستة عناصر رئيسية مرتبطة بالجودة فيما يتعلق بالخدمات ذات الصلة بالمواطنين يمكن التعبير عنها في بالشكل الموضح:



الشكل-5-: العناصر الستة للجودة في الخدمات ذات الصلة بالمواطنين

المصدر: هيو كوش ، إدارة الجودة الشاملة .**تطبيق مبدأ الجودة الشاملة في الرعاية الصحية وضمان الاستمرار بها**.ترجمة طلال بن عايد الأحمدي.معهد الإدارة العامة .الرياض .ص18.

أما خطوات بناء نموذج متفوق للجودة في القطاع الحكومي فقد حددها "بارتون" و"مارسون "كما يلي[1]:

- تحديد جمهور المستفيدين من الخدمة.
- تحديد الخدمات التي تقدمها المنظمة، وتحديد التجارب التي يمكن الاستفادة منها.
- تحقيق التفوق في جودة الخدمة كهدف أساسي للمنظمة وتعميم ذلك على جميع العاملين.
- استبانة توقعات المستفيدين وآرائهم حول جودة الخدمة.
- وضع معايير للجودة بالاستفادة من آراء المستفيدين.
- مراجعة نظام تقديم الخدمات ومتابعة أشكال سوء التعامل مع المستفيد.
- تدريب العاملين على مهارات وتقنيات الجودة .
- إعطاء الصلاحيات اللازمة للموظفين القائمين على تقديم الخدمة .
- تقدير الانجازات الفردية المتميزة.
- تطوير الخطط اللازمة لتحسين جودة الخدمة وجعلها موضع التنفيذ.

ثالثا – معوقات تطبيق إدارة الجودة الشاملة في الإدارة الحكومية:

يواجه تطبيق إدارة الجودة الشاملة مجموعة من العوائق تتمثل أساسا في:

- التغير المستمر في القيادات الإدارية مما يحول دون تمكنها في السيطرة على برنامج الجودة الكلية.
- اللبس الذي يكتنف موضوعي التدريب وتقييم الأداء الفردي.
- تعدد المستفيدين وتنوع مطالبهم واختلاف مستوياتهم بل وتعارض تلك المطالب في بعض الأحيان بالإضافة إلى تعدد أغراض وأهداف المنظمة.
- ضعف النظام المالي و المعلوماتي في أجهزة القطاع الحكومي.
- انعدام النموذج المثالي للجهاز الإداري الفعال (في القطاع الحكومي) والذي يمكن الاسترشاد به وإتباعه عند تطبيق نموذج إدارة الجودة الكلية.
- مشكلة طول الوقت الذي يتطلبه إنجاز الأعمال عند استخدام نموذج إدارة الجودة الكلية.

---

(1)-Joan A. Barton and D .Brian Marson ,op cit p17.

رابعا – عوامل نجاح تطبيق إدارة الجودة الكلية في الإدارات الحكومية:

إن نجاح أو فشل برامج إدارة الجودة الكلية يتحقق عن طريق تضافر عوامل ، لدى فإن هناك بعض الجوانب التنفيذية الحاسمة لنجاح إدارة الجودة الكلية:[1]

- إدراك معنى إدارة الجودة الكلية: فالعديد من المنظمات ليست لديها النظرة الشمولية عن هذا المفهوم لذلك يجب طرح بعض التساؤلات الأساسية : ما هي إدارة الجودة الشاملة، لماذا هي ضرورية، وما هي المجالات الهامة التي تحتاج إلى تطوير متى وكيف تستخدم أدوات وأساليب هذا النموذج، ما هي المعايير المطلوبة للأداء هل هي واقعية وحقيقية، وفي هذا الإطار يمكن استخدام معايير وإرشادات برامج معينة مثل" أيزو9000 " (ISO 9000)
- إيجاد ثقافة تدعم تنفيذ إدارة الجودة الشاملة: إيجاد ثقافة تؤدي إلى التطوير المستمر للجودة وترسيخها من بين خصائص هذه الثقافة: ترك الحرية للعملاء في تحديد ما يعتقدون أنه يتناسب واحتياجاتهم، وضع اهتمامات العميل في مقابل اهتمامات المنظمة، التركيز على فعالية الأداء للمنظمة بدلا من زيادة الأرباح، الانفتاح وأهمية المعرفة، تقبل الأخطاء والاستفادة منها....
- تفهم الوقت والجهد اللازمين: بوضع أهداف حقيقية وواقعية قابلة للتطبيق، أي منح برامج تطبيق الجودة الوقت الكافي لكي يتم إسقاطها والتكيف معها.
- احترام الخصوصية في تطبيق إدارة الجودة الكلية: المنظمات بصفة عامة ملزمة بتأسيس برامج للجودة تتلاءم وأوضاعها وبيئتها التنافسية، بدلا من الاعتماد على ما سبق من برامج للجودة، على سبيل المثال أوصت دراسة لبعض الباحثين (Ernest Young 1993) ،أن تقوم الشركات ذات الأداء المنخفض بالتركيز على التنمية البشرية، بدلا من محاولة الوصول إلى نتائج سريعة، أما ذات الأداء المتوسط فيجب أن تهتم بالتدريب وتسهيل الإجراءات، وبالنسبة للشركات ذات الأداء المتطور فيمكنها إجراء استطلاعات الرأي لمعرفة مدى جودة خدماتها والاستمرار في التطوير.
- إتباع المنهج الكلي: من الأفضل إتباع منهج كلي شامل يدمج الكثير من النشاطات، لدى يجب إدراك أهمية التفاعل بين الإدارات والتنظيم الوظيفي. والتفاعل بين العاملين أنفسهم وعلى جميع المستويات، يهدف تكوين نظرة كلية هدفها خدمة العلاء. فقد أثبتت الدراسات أن التعاون يحدث تفاعلا تتابعيا يؤدي إلى زيادة في رضا العملاء والموظفين على حد سواء.
- العمل على تطبيق هذا النموذج بالشكل الصحيح وعلى أساس من التخطيط والتروي حتى لو تطلب ذلك

---

(1)– دو يونغ شين، جون كالينوسكي وجابر أبو العينين، ***جوانب تنفيذية حاسمة في إدارة الجودة الكلية***. ترجمة محمد بن احمد العبيدي . مجلة الإدارة العامة . الرياض . العدد01. المجلد 39. ابريل 1999.ص ص206–210.

وقتا طويلا وذلك بتطبيقه على المشروعات الحكومية ذات الطابع الصناعي أو التجاري لأنها قريبة الشبه من القطاع الخاص ثم بعد ذلك تعميمه على المؤسسات الخدمية الأخرى عندما تثبت نجاعته.

إن على الأجهزة الحكومية في الدول النامية العمل على تطوير برامج لإدارة الجودة الكلية باعتبار إن تردي نوعية الخدمة العامة لم يعد أمرا يمكن السكوت عنه في ضل ثورة علمية فكرية وتقنية تحمل الكثير من التجديد والإبداع للإدارة وفي ضل تصاعد مفاهيم حق المواطن في الجودة والنوعية.

المطلب الثالث: الإدارة العامة الجديدة –New Public Management.

الإدارة العامة الجديدة مفهوم بين طياته العديد من التعاليم والمبادئ التي اعتبرت من قبل الدارسين والمختصين في الإدارة العامة ثورة إدارية وكذلك المفهوم الذي اعتبر في بعض الأدبيات احد وجوه وتجليات الحكم الراشد على مستوى الإدارة العامة.

أولا– نشأة وتطور منظور الإدارة العامة الجديدة:

تجمع أغلب الدراسات على أن ظهور مفهوم الإدارة العامة الجديدة يرتبط بتجربة المملكة المتحدة في إصلاح إدارتها العامة بداية التسعينات حيث أنه ليس هناك جدال على أن المملكة المتحدة هي الموطن الأصلي لمنظور الإدارة العامة الجديدة، أكاديميا يرجع أول ظهور لهذا المفهوم إلى أعمال البروفسور "HOOD" سنة– 1991– والتي ارتبطت أساسا بسياق تجربة المملكة المتحدة، لتتلوها أعمال كل من "Gabeler "و"Osborne" –1992– المرتبطة بدورها بتجربة الولايات المتحدة الأمريكية غير أن تأثير المنظور لم يلبث أن أنتشر أبعد من ذلك ، وأصبح أهم المناظير المهمة للإدارة العامة حول العالم، وبالخصوص في أمريكا الشمالية، أستراليا وبلدان حوض الباسفيك، ومن جهة أخرى فقد تم تبني هذا المنظور الجديد من قبل مؤسسات عالمية في مقدمتها البنك العالمي والمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي أصبحت من أهم المدافعين، والداعيين إلى إصلاحات الإدارة العامة الجديدة (NPM) حول العام.[1]

وفي نفس السياق يرى "Jane-ERIKLAME" أن الإدارة العامة الجديدة بدأت في المملكة المتحدة ،الولايات المتحدة واستراليا لتنتشر في الدول الاسكندينافية والقارة الأوروبية على شكل ثورة إدارية عمت الكثير من بلدان العالم ولو بدرجات متفاوتة.[2]

---

(1)- Kate MCLAUGHLIM .Stephen P.OSBORN and Euran FERILE,"***NewPublic Management current trends and future prospects*" .**Routledge .London .Great Bretain.p01.www.books Google .com.

(2)- Jane-ERIKLAME, "***New Public Management*** ".Routledge .London .Great Bretain.p03.

www.books Google .com.

كما حاول كل من "McLaughlin" و "Osborne " وضع الإدارة العامة الجديدة في سياقها التاريخي سواء في المملكة المتحدة أو على المستوى العالمي. وحسبهما فإنه لا يجب أن ينظر إليها كتسليم الخدمات العامة إلى السوق فقط بل إنها أكثر عمقا وبالأساس تتعلق بالتحول من الشكل الوحدوي لإدارة وتوزيع الخدمات العامة من قبل الحكومة وحدها، إلى مفاهيم الدولة التعددية "The plural state " وحوكمة القطاع العام. وفي هذا الإطار فقد حددا أربعة مراحل أساسية كتطور مفاهيم الخدمة العامة وصولا إلى مفهوم الإدارة العامة الجديدة:(1)

المرحلة الأولى: بداية من نهاية القرن 19 عندما حاولت "مارغريت تاتشر" تطبيق مفهوم دولة الحد الأدنى "minimal state" كأول خطوة لتطوير الإدارة العامة الجديدة، في هذه الفترة اعتبر الإشراف الحكومي على توفير الخدمات العامة في أحسن الأحوال شرا لا بد منه.

المرحلة الثانية: تبدأ من بدايات القرن العشرين تميزت أكثر من أي شيء بالتحول من المحافظة التقليدية The "traditional conservation" إلى اتجاه الإصلاحية الاجتماعية "social réformisme" ، هذا التحول الذي تميز بـــ :

- إعادة صياغة المشاكل الاجتماعية باعتبارها قضايا مجتمعية تهم كل شخص.
- الاعتراف بمحدودية دور الدول في توفير الخدمات العامة.
- حاجة الدول إلى الشراكة في تقديم الخدمات العامة مع القطاع الخاص، وان كانت شراكة غير متكافئة إلى حد كبير باعتبار الدولة الشريك الأكبر "Senior Partner " .

المرحلة الثالثة: وهي مرحلة ما يعرف بدولة الرفاهية التي استمرت في المملكة المتحدة من 1945 إلى غاية 1980 أساس هذا التوجه (النموذج) هو الاعتقاد بفشل القطاع الخاص في توفير الخدمات العامة، وبالتالي فإن على الدولة ضمان إشباع كافة حاجات المواطنين، هذه الخدمات يجب أن تدار باحترافية وموضوعية. هذه المرحلة مثلت على الأقل في المملكة المتحدة أعلى مستوى لهيمنة الإدارة العامة على مجال تقديم الخدمات العامة .

المرحلة الأخيرة: هي مرحلة الدولة التعددية (plural state)، منذ نهاية السبعينات طرحت انتقادات حول نموذج دولة الرفاهية (welfere state) التي صاحبها عدد من الإختلالات بنهاية القرن العشرين، الحاجات المدركة للمواطنين قد تحركت بعيدا عن الاهتمام بمستوى قاعدي من الخدمات لكل المواطنين،

(1)– Kate MCLAUGHLIM .Stephen P.OSBORN and Euran FERILE ,op cit pp 8-9.

وباتجاه الخدمات المصممة لإشباع الحاجات الفردية أكثر من ذلك فإن المستفيدين من الخدمات العامة أصبحوا يطالبون بقدر متزايد من المشاركة في تصميم وتوزيع الخدمات المقدمة لهم، وكذا الرغبة في خيارات اكثر، زيادة الكفاءة والفعالية، وتحسين الاستجابة وتوسيع الخيارات في الحصول على الخدمات العامة. هذا النقاش حضي باهتمام متزايد من بداية التسعينات أين أصبح هذا المنهج يعرف أكاديميا وعمليا بالإدارة العامة الجديدة New public management .

لكن مفهوم الإدارة العامة الجديدة لم يتوقف عن التطور عن هذا المستوى، حيث أنه و اعتبارا من نهاية التسعينات للقرن العشرين أخذ الاهتمام يتحول بعيدا عن مجرد التركيز الضيق على جعل الخدمات العامة

بيد السوق، باتجاه التركيز على ما يعرف بالحكامة الجماعية (Community governance). بالأحـــرى فإن تخطـــيط إدارة وتوزيـــع الخدمات العامة أصبح ينظر إليه كشيء يمكن التفاوض حوله بين عدد من الفواعل تتضمن الحكومة القطاع الخاص والقطاع التطـــوعي أو المجتمعي والمهمة الرئيسيـــة للحكومـــة في هذه الفترة أصبحت إدارة هذه الشـــبكات المعقدة (Networks) التـــي تســـاهم جميعها فـــي عمليـــة توفير الـــخدمـــات العامة. [1]

ثانيا- تعريف الإدارة العامة الجديدة:

ينظر لمفهوم الإدارة العامة الجديدة على انه:" التحول الجوهري الذي حدث في الإدارة العامة نتيجة للتغيرات والتحديثات التي واجهت وتواجه الإدارة العامة في العقود الثلاثة الأخيرة من القرن (التاسع عشر)، حيث أصبح ينظر إلى الإدارة العامة كإدارة تقليدية تحولت في عدد من الدول والمؤسسات إلى ما أطلق عليه الإدارة العامة الجديدة." [2]

من جهة أخرى هناك من يربط مفهوم الإدارة العامة الجديدة بمفهوم الحكامة (governance):
"منظور الإدارة العامة الجديدة هو مجموعة من النظريات حول كيف يمكن للحكومات أن تفعل الأشياء- ليست إطار التحليل كيف تصنع الحكومات القرارات السياسية- غير أنها تنظر لكيفية وضع الترتيبات (من طرف الحكومات) لأجل توفير الخدمات في المجتمع، حيث أنه في الحكم التقليدي للقطاع العام، الحكومات تأخذ على عاتقها أدوارا متعددة من أجل توزيع الخدمات في المجتمع، أما الحكم المعاصر للقطاع العام

"Public governance" فإنه يفرق بين هذه الأدوار معتمدا على تحليل أكثر تهذيبا عن كيف يمكن

---

(1)- Kate MCLAUGHLIM .Stephen P.OSBORN and Euran FERILE , op cit p10.

(2)- زهير عبد الكريم الكايد ، مرجع سابق. ص69.

إنجاز وتحقيق تنوع الأدوار في الاقتصاد، بالاعتماد على أعوان يشاركونها هذه العملية." (1)

كما يشير إلى أن المفهوم إلى العامل المشترك بين كل الجهود التي بدلها العديد من الحكومات في إصلاح قطاعها العام في إطار ما عرف بمفهوم الإدارة العامة الجديدة وهو استعمال الآليات الجديدة للحكمانية (New Muchanisms of governance) في القطاع العام. (2)

ثالثا- علاقة الإدارة العامة الجديدة بالحكم الراشد:

تشير الدراسات المهتمــة بالبحث في الأسباب والعوامــل الكامنة وراء ظهور منظــور الإدارة العامــــة الجديدة إلى أن هناك تركيبة معقدة من العوامل الاقتصادية الاجتماعية والتكنولوجية التي ساهمت في بلــورة هذا المفهــوم على المستــوى العملي والأكاديــمي. وفي هذا الإطــار تفيد دراســة لمعهد أبحـــــاث للتنمية الاجتماعيــة للأمم المتحدة (1999) إلى أن أحد أهم الملامح المشتركــة للبلدان التـــي سارت في درب إصلاحـــات الإدارة العامــــة الجديدة كان هــو تجربــة الأزمات الاقتصاديـــة والمـــاليـــة التي دفعت للبحث عن تحقيق الفعالية وتخفيض تكاليف الخدمات العامة، كما أن أزمـــة دولـــة الرفاهية في بعـــض البلدان المتقدمة قد وأدت إلى السؤال حول دور الدول ومجال مساهمتها في الخدمات العامة، في حين أنه في أغلب الدول النامية فقد حددت أكثر بواسطة عوامل وضغوط خارجية، حيث أخذت مكانها في سيـــاق برامج التعديل الهيكلي، إضافـــة إلى تنامي دور المســـتشارين العالميين والثقـــل المتزايد لمفهـــوم الحكم الجيد وتأثير تطور تقنيات المعلومات... (3)

غير أن الملاحظ أن موجة الإصلاحات المبكرة لبرامج التعديـــل الهيكلي في الثمانينات قد استجابـــت للمشاكل التي خلقها وجود "الكثير من الدولـــة " غير أنـــها أعارت القليل من الاهتمـــام للمشاكل التـــي خلقها وجـــود " القليل مـــن الدولـــــة " كما يؤكد على ذلـــك "Grindle" : " **بعد عشرية من التجارب مع تقليص الحكومة، هل أصبحت الإصلاحات الاقتصادية صريحة بشأن أهمية تقوية الحكومة بتزويدها بالقدرة لتكون فعالة، كفئة ومستجيبة، وبالقدرة على تنظيم بعض أشكال سلوك السوق**". (4)

---

(1)– Jane-ERIKLAME,OP CIT.P05.

(2)-ibid.p08.

(3) -United Nation Research Institution For Social Development; "***New Public Management Approach and Crises States***" Geneva SWITZERLAND .Septembre1999.p02.

(4)- ibid.p08.

منذ نهاية التسعينات شكل النقاش حول الحكمانية ومتطلباتها دافعا لمقاربات جديـــدة لإصلاحات إدارة القطاع العام، – الإدارة العامة الرشيدة مع التركيز على المسائلة والإستجابية لحاجات العملاء – أصبح ينظر إليها كمجال للحكم الراشد ، بالنسبة للمؤسسات المانحـــة الداعمـــة للإصلاحات في الدول الناميـــة، فبالنسبة للبنك العالمي الحكم الجيد يتضمن خدمـــة عمومية فعالـــة، نظـــام قضائي يمكن الاتكال عليـــه، وإدارة عامـــة مسؤولـــة أمام الجمهور .يتضح من المفهوم السابق الـــحكم الراشد و الإدارة الجديـــدة قدمت كـــتـــوأم في الـــوصفات المختلفة أتت على أيدي المانحين الأساسيين لدفع الكفاءة، الفعالية والمسائلة وترقية الأداء في الخدمة العامة في الدول التي كانت تعاني أزمات. [1]

لقد قدمت الحجج بشأن أن الـــحكم الراشد لا يمكن تحقيقه بدون أنظمة إدارة وتسير ذات كفاءة وفعالية، كما أن أنظمة الإدارة والتسيير يمكنها أن تكون غير فعالة ولا كفؤة في مناخ للحكم السيئ يتميز بنقص في الحريات الأساسية، غياب احترام سيادة القانون...

رابعا – مبادئ الإدارة العامة الجديدة:

تقوم الإدارة العامة الجديدة حسب روادها على مجموعة مبادئ أساسية: [2]

– حكومة حافزة **Catalytic government**: حكومة تقود بدلا من أن تجدف ، لا تفترض بأنه إذا كان هناك حاجة لخدمات معينة بالضرورة أن تقدمها المؤسسات العامة ، ولكن يمكن تقديمها من قبل أي من المؤسسات الحكومية و الخاصة أو التطوعية .

– حكومة يقودها المجتمع **community ow ned government** التمكين بدلا من الخدمة المباشرة.

ــ حكومة منافسة **competitive government**:إدخال التنافسية إلى تقديم الخدمات العامة .

– حكومة تقودها الرؤية **mission driven government** : التحول من منظمات تقودها القواعد إلى منظمات تقودها القيم.

– حكومة توجهها النتائج **result oriented government** تمويل النتائج وليس المدخلات.

– حكومة يقودها المستهلك **custemer driven gouverment** إشباع حاجات العميل لا البيروقراطية .

(1)-Op cit p11.

(2)– زهير عبد الكريم الكايد ، مرجع سابق.ص.113

- حكومة المشاريع : الكسب بدلا من الإنفاق البحث عن الفرص بيع الخدمات .

- حكومة توقع : الاستباق قبل العناية أو العلاج.

- حومة لا مركزية : من الهرمية إلى المشاركة ، روح الفريق و مؤسسات ذات طبقات أقل .

- حكومة يحركها السوق : تحرك التغيير من خلال السوق ، استخدام الوسائل المتنوعة لإعادة توجيه الأسواق لمعالجة المشاكل الاجتماعية.

ومن أبرز المنظرين في هذا المجال البروفيسور "Hood" بالاشتراك مع "Dunleavy"، الذين حددا أهم مبادئ الإدارة العامة الجديدة بالعناصر التالية : [1]

- حكومة احترافية بالإدارة مع مسؤوليات واضحة و حرية في الإدارة .

- التحول نحو أشكال التوزيع و اللامركزية نحو وحدات شبه تعاقدية .

- التحول نحو تنافسية أكثر من خلال التوفير المختلط للخدمات العامة، عبر علاقات تعاقدية في القطاع العام.

- التـــأكيد على أساليب القطاع الخاص في الممارسة الإدارية .

- التركيز على المخرجات .

- معايير ومقاييس واضحة للأداء .

- التأكيد على الانضباط و الاقتصاد في استعمال الموارد ، وجعل الميزانيات أكثر شفافية " عمل الكثير باستخدام القليل ".

و بالنسبة لـــ "François- Xavier Merrien " فإن تطبيق الإدارة العامة الجديدة في فرنسا يدور حول الإصلاحات المؤسساتية التالية : [2]

- خلق السوق لقطاعات اعتبرت سابقا أملاكا عامة.

---

(1)-United Nation Research Institution For Social Development ,op cit.p14.

(2)- François- Xavier Merrien;"***nouvelle gestion public un concept mythique***" .lien social et politique .disponible sur :http://www.unige.ch/droits/cetel/publication/travau/.

- الفصل بين متخذ القرار و منفذه . بحيث أن الأهداف يحددها السياسيون في حين تتولى المؤسسات العامة العمل بحرية للوصول إليها.

- لامركزية الدولة بفضل خلق وكالات عمومية تعمل في إطار تعاقد مع الدولة .

- استبدال العمليات الإجراءات الهرمية بأخرى تعاقدية أو شبه تعاقدية .

- وضع المؤسسات العامة في تنافس مع بعضها أو مع المؤسسات الخاصة من أجل تحسين تقديم الخدمات .

- المؤسسات عامة وخاصة مسؤولة عن أدائها أمام الدولة و أمام المواطنين .و هي تقيم باستمرار على أساس معايير و مؤشرات واضحة للأداء .

- الموظفون في المؤسسات العامة ليسوا موظفين ثابتين ،بل إنهم يقيمون و يكافئون على أساس الجدارة لا الأقدمية و عموما طرق إدارة الموارد البشرية تستوحي من مثيلتها في القطاع الخاص .

- مستعملو الخدمة العامة يصبحون زبائن (client) يشترون الخدمة مباشرة بدفع حقوقها ، أو بطريقة غير مباشرة : الضرائب.

- و يمكنهم وضع القطاعين العام و الخاص في منافسة من أجل تقديم خدمات معينة .

وباختصار فان مبادئ الإدارة العامة الجديدة تتمحور حول تحقيق الكفاءة والفعالية في أداء القطاع العام من خلال خلق آليات للشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع،والاعتماد على أساليب القطاع الخاص كما أنها تركز على جودة الأداء من خلال التنافسية الدائمة والتركيز على إرضاء العميل.

المبحث الثالث : التجارب والممارسات الناجحة في التنمية الإدارية .

يعتبر تحسين الخدمة العمومية الهدف الجوهري لعمليات التنمية الإدارية ، وفي هذا المسعى برزت العديد من الإبداعات والتجارب العالمية المتميزة والتي نالت الكثير من الاهتمام من طرف المنظمات العالمية المختصة ومن بينها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ،حيث عـرفت اللجنة التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة حول التمكين الإنساني الممارسات الجيدة بأنها [1]: **" الممارسات التي لها أثر ملموس على تحسين نوعية**

(1)-Nation Unies Conseil Economique et Social. Comite d'experts de l'administration publique

"Innovation en matière de gouvernance et d'administration publique en vie de la réussite des objectif s de développement convenus sur le plan internationale" Décembre 2005.

http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un0222320pdf.

حياة الشعوب وهي ثمرة الشراكة الفعالة بين القطاعات العامة والخاصة والمجتمع المدني ،أو هي نشاط ينتج نتائج جديرة بالملاحظة ويمكن تكييفها لجعلها أكثر فعالية و أكثر كفاءة في سياق مختلف "

ونظرا لأهمية الابتكار والممارسات الجيدة على مستوى الإدارة العامة فقد خصصت الأمم المتحدة جائزة تعرف ب **"جائزة الخدمة العمومية** " وذلك لتشجيع أفضل الممارسات والحث على انتشارها.

كما يقوم مشروع البنك الدولي عن الحكمانية و إدارة القطاع العام بإنتاج ونشر النتائج والأمثلة للممارسات الإدارية المتميزة ، من خلال ورش العمل والمؤتمرات والمحاضرات بهدف الترويج وتعزيز النزاهة والكفاية والفعالية في القطاع العام للدول المختلفة . ولقد سمحت الأبحاث والدراسات الميدانية لهذه المنظمات وغيرها في إلقاء الضوء على بعض الممارسات الجديرة بالدراسة قصد الاستفادة منها لمعالجة المشاكل واقتباس الحلول الجيدة.

المطلب الأول: إنشاء الهيئات المتخصصة في قضايا التنمية الإدارية:

يعتبر استحداث الهيئات المتخصصة في قضايا التنمية الإدارية والإصلاح الإداري وما يتعلق بها من قضايا اللامركزية والمشاركة والشفافية والمساءلة وغيرها ،من أهم المظاهر التي تعكس مدى اهتمام الدول بتحسين وتطوير إدارتها العامة ، وقد تنتج عن هذه المحاولات تجارب ناجحة وفعالة ومن هذه الهيئات يمكن الوقوف عند النماذج التالية :

أ -في فرنسا:

1- المجلس الأعلى للبحث والتكنولوجيا (Le conseil supérieure de recherche et technologie): تعتبر هذه الهيئة مرآة عاكسة لكيفية الاستفادة من نتائج البحث العلمي و التكنولوجيات الحديثة لأغراض التطوير الإداري ، يتألف هذا المجلس من (40) أربعين عضوا معينين لمدة سنتين قابلة للتجديد مرة واحدة ، حيث أن شخصيات هذا المجلس هي ممثلة للتجمعات العلمية والتقنية والقطاعات البحثية المختلفة ، المؤسسات الجامعية ، الشركات الكبرى إضافة إلى القطاعات الإنتاجية والاجتماعية و الثقافية ، ويختص هذا المجلس بكل ما يتعلق بالبحث في مجالات الإصلاح الإداري والتخطيط للبحث ووضع الميزانيات الخاصة به ويمكنه المبادرة بوضع الاقتراحات في مجال الإصلاح و التطوير الإداري. (1)

---

(1)-Andri BARILARI,"***la modernisation de l'administration*** "libraire générale de droits et de juris-Prudence .PARIS France .P82.

2- اللجان التقنية متكافئة التمثيل:(Les comites technique paritaire)

تجمع هذه اللجان (20-30) عضوا عن الإدارة وعن مختلف المؤسسات النقابية في المجتمع ، وهي إلزامية التشكيل قرب كل وزير ، وقرب كل مدير لإدارة مركزية ، كما يمكن تشكيلها على المستوى المحلي واستشارة هذه الهيئات إلزامية في كل المواضع التي تدخل ضمن اختصاصاتها كالمشاكل العامة لتنظيم الإدارات والخدمات، برامج التطوير لمناهج وتقنيات العمل الإداري وأثرها على الناس، مشاكل الصحة و الأمن و بصفة عامة فان كل تعديل ذي أهمية في عمل إدارة ما يجب أن يخضع لرأي هذه اللجان ، و رأي هذه اللجان لا يقيد السلطة ذات الاختصاص لكنه يضغط بشكل كبير في قراراتها بحيث ليس من المتوقع إدخال أي ابتكار في الخدمات العامة دون أخذ رأيها لاسيما أنه يمكنها الاستعانة بخبراء في مختلف المجالات التي تتطرق إليها. (1)

3-لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية : (commission d'acecébilite au document administratif) تم خلق هذه اللجنة لتوكل لها مهمة الاعتناء بحرية المواطنين و حقهم في الإطلاع على مختلف الوثائق الإدارية هذه المؤسسة تعطي توجيهات عندما يواجه شخص ما صعوبات تعيقه عن الحصول على وثيقة ما ، كما تعمل على إعطاء توضيحات للإدارة فيما يتعلق بتفسير تطبيق القانون ويمكنها إعطاء اقتراحات للسلطات العامة و إصدار تقارير سنوية فيما يتعلق بمجال نشاطها .

هذه الجنة هي واحدة من السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا . ومع أنها لا تمتلك غير سلطة الرأي غير أن آراءها ونصائحها غالبا ما تتبع حيث تعالج عددا كبيرا من الاحتجاجات التي يطرحها المواطنون كلها مع تحرير اجتهادات وأحكام غالبا ما يتم إقرارها من طرف القضاء الإداري. (2)

ب-في اليابان:

1- مجلس الإصلاح الإداري : أنشئ هذا المجلس عام 1996 برئاسة رئيس مجلس الوزراء وهو يتولى عدة مهام : أهمها دراسة واستشراف ما ينبغي أن تكون عليه وظائف الحكومة في القرن الواحد والعشرين ، وبحث كيفية إعادة تنظيم الوزارات و الوكالات المركزية ووضع مقترحات محددة من شأنها تعزيز المهام التي تقوم بها أمانة مجلس الوزراء يتألف هذا المجلس من (15) خمسة عشر عضوا جميع أعضاء هذا المجلس

---

(1)-Op cit p84.

(2)-Jean-Paul COSTA ,"***la transparence administrative***" .revue regards sur l'actualité. Mensuel n244.Septembre-Octobre1998.la documentation française .France .p 39.

يتم اختيارهم من بين المشهود لهم بالعلم والخبرة من قطاع الأعمال و نقابات العمال والصحافة و القطاع الأكاديمي .[1]

2- جهاز النهوض بالإصلاح الإداري :أنشئ في -1994 - داخل مجلس الوزراء بتكليف رسمي للنهوض بشكل قوي بعملية الإصلاح الإداري ، ويتألف من جميع أعضاء مجلس الوزراء حيث يتولى رئاسته رئيس الوزراء و كذا لجنة الإصلاح الإداري (1994) وهي لجنة خماسية يتحدد مرسوم عملها بثلاث سنوات تحت مظلة مكتب رئيس الوزراء تتولى مجموعة من المهام منها :

- بحث ومناقشة القوانين المتعلقة بإمكانية الحصول على المعلومات الحكومية .
- تدابير تخفيف أو إلغاء القيود الإدارية والتنظيمية
- ولها سلطة عرض آرائها على رئيس الوزراء مباشرة.

يتم اختيار أعضاء هذه اللجنة من المشهود لهم بالعلم والخبرة في مجالات متنوعة حتى تأتي آرائهم معبرة عن وجهات نظر كافة الشعب بشان تدابير الإصلاح الإداري.

3- لجنة النهوض باللامركزية : وهي تابعة لمكتب رئيس الوزراء مدة عملها خمس سنوات ، وهي مكلفة ببحث ومناقشة الأمور الأساسية المتعلقة بالنهوض باللامركزية وإسداء المشورة لرئيس مجلس الوزراء فيما يتعلق ببرنامج النهوض باللامركزية . تتألف هذه اللجنة من سبعة أعضاء يتم اختيارهم من بين المشهود لهم بالعلم والخبرة من الحكومات المحلية و القطاع الأكاديمي . وتشكل الأجهزة السابق ذكرها والتي يرأسها رئيس الوزراء تشكل في مجملها مجمعا للأفكار "think tank" لوضع تدابير الإصلاح الإداري. ..[2]

المطلب الثاني: الديمقراطية التشاركية وتقريب الإدارة من المواطن.

هناك عدة آليات و أساليب جديدة تم ابتكارها في مختلف دول العالم لتمكين المواطنين من المشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر بحياقم اليومية فيما يخص تقديم الخدمات العمومية ، وحيث نجد أن المشاركة ترتبط دوما باللامركزية فيما يمكن تسميته بالديمقراطية المحلية ومن بين هذه الآليات:

---

(1)–المنظمة العربية للتنمية الإدارية،إدارة البحوث والدراسات.الأمم المتحدة ،إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية . ***تجارب عالمية مختارة في الإصلاح الإداري دراسة حالة خمس دول أسيوية***.1998.ص110.

(2)–المرجع نفسه.ص111.

1- مجالس الأحياء واللجان الاستشارية للخدمات العامة :

إن لهذه الهيئات صيغا وتطبيقات عديدة تختلف باختلاف بلدان العالم ، لكن جميعها يندرج تحت إطار واحد وهو الإدارة الجوارية أو إدارة القرب ، حيث تم إيجاد هذه الهيئات في دول عديدة وهي تهدف إلى إشراك المواطنين في تحسين نوعية حياتهم، وفي فرنسا تعمل مجالس الأحياء les conseils de cartiers على جمع كل من المنتخبين و الجمعيات وممثلين عن السكان في مجلس يعرف بمجلس الحي ، بحيث يتدخل بطريقة مكملة لعمل المجلس البلدي، هذه الهيئة في القانون الفرنسي إجبارية في البلديات التي يزيد عدد ساكنيها عن (20000) عشرين ألف ساكن ، وهي تعمل كهيئات استشارية ، لدى رئيس البلدية ، ويمكنها تقديم الاقتراحات بشأن الحي أو المدينة. [1]

أما اللجان الاستشارية للخدمات العامة Les commission consultative de service publiques فهي موجودة على مستوى جميع الأقاليم ، الدوائر ، والبلديات التي بها أكثر من (10000) عشرة آلاف ساكن ، هذه اللجان تقدم تقارير سنوية حول أسعار ونوعية وجودة الخدمات العامة (التزويد بالمياه ، الصحة ، النظافة ...) وكل ما يتعلق بالحياة اليومية للمواطنين . [2]

2- الميزنة التشاركية و الخاضعة للمساءلة :

تتمثل هذه العملية التي هي من أكثر العمليات إبداعا في تمكين المجتمع المحلي من تنظيم الميزانية على أساس تشاركي ، وقد انطلقت في جنوب البرازيل في إحدى المدن التي يزيد عدد سكانها عن 1,3مليون نسمة ثم تم تعميم هذا النظام في قرابة 300 مجلس من المجالس البلدية في البرازيل ، وفي أجزاء أخرى من العالم ، وسيلتزم هذا النظام بصورة أساسية إشراك المواطنين العاديين في التخطيط لميزانية رأس المال السنوية ، ويرتكز النظام الأصلي على عدد من المنتديات من جميع المناطق المحلية من المدينة تتصدى لمواضيع مثل التعليم والصحة و الخدمات الاجتماعية والنقل وتنظيم المدن والتنمية الاقتصادية ، وهناك أيضا مجلس ميزانية المجلس البلدي بممثلين عن منتديات إقليمية و محلية . [3]

وقد نتج حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن هذه العملية إنها ولدت لدى المشاركين مجموعة من

(1-Jean-Marie PONTIER, "***collectivités territoriales; la démocratie de proximité les citoyens, les el lus locaux et la décision locale*** "*la revue administrative. N326.Mars-Avril2002.p161*

(2)-ibid.p162.

(2)- الأمم المتحدة إدارة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ، ***إشراك المجتمع المدني في تحسين أسلوب الإدارة المحلية.*** مرجع سابق ص08.

المهارات ذات الطابع الديمقراطي ، وأكثرها أساسية هي العادات المتعلقة بصنع القرار على أساس جماعي :

عقد اجتماعات متماسكة للسماح للجميع بالتحدث وتعلم كيفية إدارة دفة النقاش والتصويت بشأن قضايا معقدة ، واكتساب المشاركين مهارات حاسمة الأهمية في التفاوض مع الإدارة .

كما ينطوي تنظيم الميزانية على أساس تشاركي على منافع كثيرة بالنسبة للحكومة المحلية و المجتمع المدني على السواء ، فمن شأنه النهوض بالشفافية فيما يتعلق بمصرفات البلدية ، وإعادة توجيه الاستثمارات البلدية باتجاه الفئات الأضعف ، وبمقدوره أيضا الإسهام في تسوية الخلافات بين القادة المنتخبين ومجموعات المجتمع المدني ، وقد طبق هذا المنهج في مدن أمريكا اللاتينية و أوروبا و أخذ بالانتشار الآن في أفريقيا وآسيا. (1)

المطلب الثالث: في مجال تحسين نوعية الخدمة العامة :

باعتبار إرضاء المواطن الهدف الرئيسي من وراء عمليات الإصلاح و التطوير في الإدارة العامة وذلك أساسا من خلال تحسين نوعية الخدمة العامة فقد سعت العديد من البلدان إلى تطبيق ابتكارات جديدة لغرض رفع جودة الخدمة العامة نذكر من هذه الابتكارات :

1- ميثاق المواطن (انجلترا) : يبحث ميثاق المواطن في رفع معايير الخدمة العامة على نطاق واسع ، يضع الميثاق المبادئ و الآليات لتحسين الخدمات العامة وجعلها أكثر استجابة لاحتياجات مستخدميها ، وتتضمن هذه الآليات وضع ونشر معايير واضحة ، تزويد معلومات كاملة ومتوفرة عن الخدمات ، تقديم الاختيارات بعد الاستشارة مع مستخدمي الخدمات ، تقديم خدمات مساعدة من قبل موظفين يتحلون بالمسؤولية ، وتقديم الاعتذارات و المعالجة السريعة والفعالة إذا ما تم تقديم خدمات بطريقة خاطئة ، وتوفير خدمات ذات قيمة من خلال تقديم خدمات عامة بكفاءة واقتصادية ، وفي سنة 1999 كان هناك أكثر من (40) أربعين ميثاقا تغطي الخدمات العامة الرئيسية تتضمن مواثيق للمرضى ، ركاب القطارات ، المترددين على المحاكم و المطالبين بالمنافع المختلفة. (2)

2- حملة الخدمات العامة المهذبة والمراعية للمواطنين (اليابان) : من الضروري حتى يستمر الجهاز الإداري في كسب ثقة الجمهور ، أن يكون هناك وعي لدى الموظف بحاجته إلى أن يحسن الخدمات العامة التي يشارك في تقديمها ، وأن يمارس عمله بطريقة تتسم باللطف والتفهم.

---

(1)–المرجع السابق ص09.

(2)– زهير عبد الكريم الكايد ، مرجع سابق.ص.150.

ولهذا السبب قامت الحكومة اليابانية بوضع وتنفيذ حملة عامة ومستمرة تسمى" حملة الخدمات العامة المهذبة والمراعية للمواطنين " بالتعاون مع الشركات والمؤسسات العامة والأجهزة العامة المحلية . وفي إطار هذه الحملة أنشأت كل وزارة ووكالة مركزية وشركة أو مؤسسة عامة خدمات في مناطق استقبال الجمهور لإرشاده إلى كيفية الاستفادة من خدمات المرافق العامة وتهدف هذه الخدمات الإرشادية إلى تحسين الخدمات العامة بجعلها: - سهلة الفهم ، - صريحة ، - سريعة ، - نظيفة ،- مهذبة ،- آمنة ، - تهتم بشكل كبير بالإنسان [1].

وعلاوة على ذلك يقوم مجلس النهوض بالخدمات العامة المهذبة المراعية للمواطنين الذي يتألف من المديرين المسؤولين عن كفاءة الأداء بكل وزارة أو وكالة مركزية بوضع سياسات هذه الحملة لكل سنة: مالية بغية تشجيع حملة موحدة عبر أجهزة الحكومة جميعها .

3- استطلاعات تقديم الخدمات (service delivry Survey) : تهدف استطلاعات الرأي حول مستوى تقديم الخدمات إلى تحسين هذا المستوى لتحقيق الرضا من قبل المواطنين عن خدمات الحكومة سواء من حيث قربها من المواطن وسهولة الحصول عليها أو قدرة المواطن على دفع تكلفتها أو تحقيق اكتفاءه منها .

وفي مثل هذه الاستطلاعات يتم تعميم أدوات البحث لتعطي بيانات كمية ونوعية من خلال الاستقصاءات و المقابلات المنظمة وجماعات التركيز ومقابلات المسؤولين من خلال الخبراء المحليين ، مثلما يجري تحليل البيانات التي يتم الحصول عليها لبيان مدى تغطية الخدمات وتكلفتها و أثرها والتي يتم تصنيفها وفقا لأولويات تقييمها من طرف المواطنين ويجري مناقشة وبحث على مستوى الأحياء والمناطق لبيان كيف يقود التحليل والتفسير لوضع الإستراتيجيات المناسبة للعمل . [2]

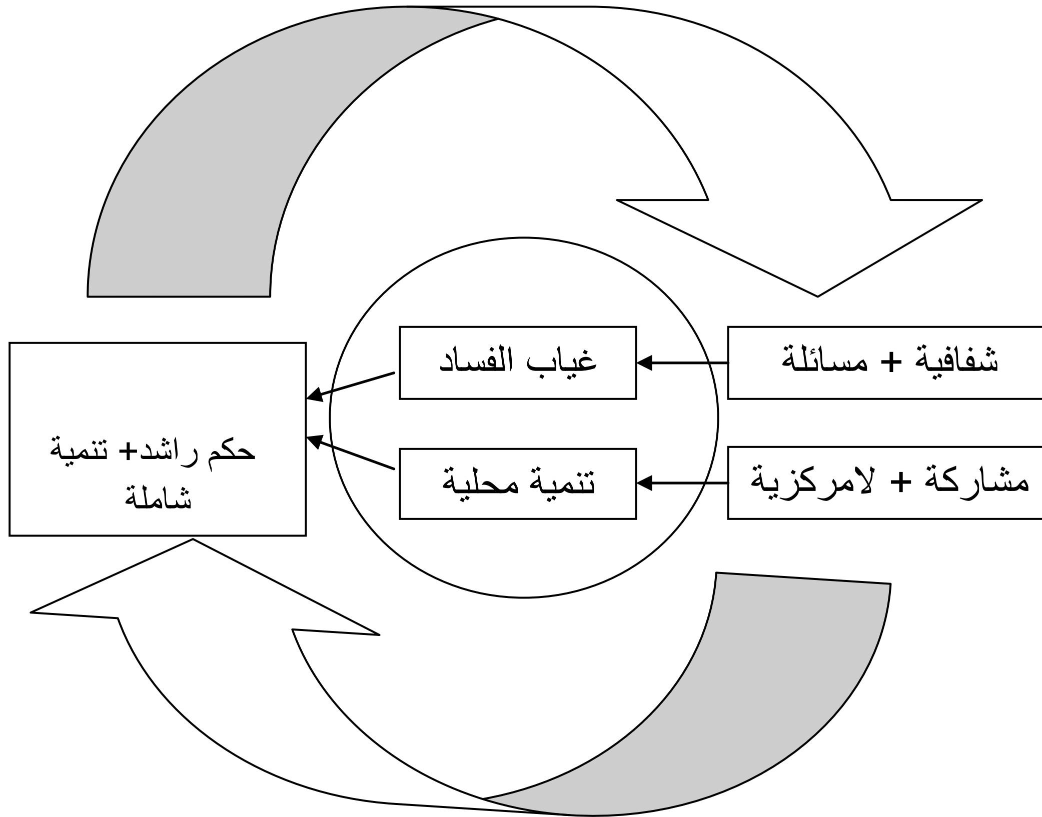
وقد ثبت أن هذه الاستطلاعات يمكنها أن تساعد الحكومات على وضع الخطط المبنية على الوقائع ، وتعديل وتحسين مستوى إطار تقديم الخدمات من خلال إعادة تصميم السياسات ، وتعديل وتحسين مستوى إطار تقديم الخدمات ، تنظيم الموازنات للتنفيذ ، ولعل أهم فوائد استخدام هذا البرنامج هي كونها تنطوي على وسائل لزيادة اندماج ومشاركة المجتمع المدني في العمليات التي يتم اتخاذها .

---

(1)-المنظمة العربية للتنمية الإدارية،إدارة البحوث والدراسات.الأمم المتحدة ،إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية. ***تجارب عالمية مختارة في الإصلاح الإداري دراسة حالة خمس دول أسيوية***، مرجع سابق ص 120.

(2)- زهير عبد الكريم الكايد ، مرجع سابق. ص. 102.

وكخاتمة لهذا الفصل يمكننا أن نورد رسما تخطيطيا يبرز العلاقة بين المبادئ الأساسية للتنمية الإدارية ،المتمثلة أساسا في: الشفافية ،المسائلة ،المشاركة واللامركزية، و الحكم الراشد حيث تؤدي الآليات المذكورة آنفا إذا ما تم تفعيلها بالشكل المناسب إلى تقليص وغياب الفساد من ناحية وزيادة وتسريع التنمية المحلية كقاعدة للتنمية الوطنية من جهة ثانية ، وهي النتاج المفضية في النهاية إلى تكريس الحكم الراشد وتحقيق التنمية الشاملة المستدامة ،ومثلما تؤدي هذه الآليات إلى تكريس الحكم الراشد فان الحكم الراشد بدوره يعمل على استمرارية وضمان هذه المبادئ على المدى البعيد.



شكل -6- العلاقة بين المبادئ الأساسية للتنمية الإدارية والحكم الراشد – إعداد الباحثة –

الفصل الثالث

التنمية الإدارية في الجزائر

الواقع و المأمول

تعرف الجزائر في الوقت الراهن مساعي متعددة المجالات والأشكال لترقية وتطوير أداء إداراتها الحكومية ، وإذا كان هذا يعني أن رياح التغيير بدأت تهب على الإدارة الجزائرية، فأن عملية تحديد إستراتيجية محكمة للتنمية الإدارية ليست بالأمر اليسير ، لما تغطيه هذه الأخيرة من مجالات واسعة ومتعددة ،ولما لها من تداخلات وعلاقات مع حقول أخرى ولهذا فقد تصدى العديد من الباحثين لهذه الإشكالية بتقديم وصفات للإصلاح والتنمية الإدارية في الجزائر حيث تراوحت الآراء من حيث الأولويات والآليات اللازمة ، لكن ما يمكن الاتفاق عليه هو استحالة وضع أي إستراتيجية للتنمية الإدارية دون منهج علمي وواقعي بالدراسة والتحليل الدقيق والعميق لواقع المنظومة الإدارية وبيئتها العامة من كل الجوانب ذات العلاقة : قانونية ومؤسساتية اجتماعية وبشرية اقتصادية وسياسية ، وكذا دون رصد وإحصاء مشاكل وسلبيات هذه الإدارة ، إضافة إلى هي تحديد أهم الإصلاحات والتغييرات التي أدخلتها والدولة للوصول إلى رؤية مستقبلية متجانسة للتنمية الإدارية في الجزائر. وهو موضوع فصلنا الاخير.

المبحث الأول:واقع الإدارة العامة الجزائرية.

إن الخطوة الأولى والأساسية لوضع أي خطة تنموية هي التشخيص الواقعي والدقيق لواقع المنظومة المراد تنميتها أو إصلاحها، وفي سياق وضع خطة شاملة للتنمية الإدارية فان الأمر يتعلق بتحليل المنظومة الإدارية من عدة نواح أساسية: البناء المؤسساتي والقانوني لها، البيئة السياسية الاجتماعية والاقتصادية المحيطة بها والانعكاسات الناتجة عن هذه البيئة، وأخيرا المشاكل والاختلالات التي تكتنف هذه المنظومة.

المطلب الأول: الإطار المؤسساتي والقانوني للإدارة العامة الجزائرية.

نقصد بالإطار المؤسساتي والقانوني تحديد البناء العام للإدارة محل الدراسة، بما في ذلك الهيئات المكونة لها، المهام والصلاحيات التي يحددها القانون لهذه الهيئات وكذا العلاقات المنظمة لعلاقاتها ، ويشكل هذا الإطار الهيكل الذي تحدث ضمنه مختلف التفاعلات والسلوكيات التي سنتطرق إليها في مواقع لاحقة.

أولا- الإدارة المركزية: تتمثل الإدارة المركزية في مجموع الهيئات الإدارية التي تتركز بالعاصمة وتعود إليها سلطة اتخاذ القرارات على المستوى الوطني وتتكون هذه الإدارة من عدة هيئات.

أ- رئيس الجمهورية: يعد رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى في النظام الإداري الجزائري، وهو رئيس السلطة التنفيذية فله سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية باسم الدولة ولحسابها وتكون سارية المفعول في كل إقليم الدولة الجزائرية. (1)

1- صلاحياته: يمارس رئيس الجمهورية مهام ووظائف إدارية هامة وله سلطة إصدار القرارات التنظيمية والقرارات الفردية باسم ولحساب الدولة في المجالات الإدارية، وتتمثل السلطات الإدارية التي يباشرها رئيس الجمهورية في*:

- سلطة التعيين: يختص رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في الدولة بتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين في بعض المناصب السامية وهي: رئيس الحكومة أعضاء الحكومة رئيس مجلس الدولة الأمين العام للحكومة محافظ بنك الجزائر القضاة مسؤولي أجهزة الأمن الولاة سفراء الجمهورية والمبعوثون فوق العادة إلى الخارج ثلاثة أعضاء من المجلس الدستوري ثلث أعضاء مجلس الأمة15 عضوا في المجلس الإسلامي الأعلى رئيس مجلس المحاسبة. (2)

---

(1)-قصير مزياني فريدة ، ***القانون الإداري الجزائري*** . مطبعة عمار فرقاني . باتنة 2001ص152.

(2)-المواد :77،78،79،87،101،164،170،171، 172من دستور 1996.

*نكتفي بذكر الصلاحيات الإدارية دون الصلاحيات الأخرى للتقيد أكثر بموضوع الدراسة.

-السلطة التنظيمية: تتمثل هذه السلطة في صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم حيث تنص المادة 125 من الدستور على أنه يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، ولكي لا يكون هناك تداخل بين صلاحيات السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فقد وضع المؤسس الدستوري مجال التشريع في المادة 122 من الدستور، فالقاعدة العامة تقتضي بأن تختص السلطة التشريعية بالتشريع لكن يمنح للسلطة التنفيذية بواسطة رئيس الجمهورية أن تقوم بالتشريع في حالات محددة: (بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، في الحالات الاستثنائية، في حالة عدم المصادقة على قانون المالية من أجل أقصاه 75 يوما).

ويختص رئيس الجمهورية بإنشاء الأجهزة والمؤسسات والمرافق والوحدات الإدارية المركزية في الدولة مع تحديد اختصاصاتها ونظامها القانوني وعلاقتها فيما بينها وبين المواطنين وله سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية واللائحية أي المراسيم باسم الدولة ولحسابها.(1)

-سلطة التنسيق: لأن رئيس الجمهورية هو الرئيس الإداري الأعلى في الدولة ولأجل أداء وظيفة التنسيق له أن يصدر تعليمات وتوجيهات وإرشادات تلزم بالتقيد بها مختلف الأجهزة في الدولة ويلزم مرؤوسيه بتقديم إحصاءات وبيانات دورية عن الأعمال الإدارية المركزية والموظفين المرؤوسين للاتصال به دوريا ويعقد الاجتماعات العادية والاستثنائية لتنسيق الأعمال الإدارية. (2)

- حفظ النظام العام في الدولة: يقوم رئيس الجمهورية بوظيفة حفظ النظام العام في الدولة بمدلولاته وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة، فله سلطة إصدار قرارات إدارية لائحية وتنظيمية من أجل حفظ النظام وتسمى بلوائح الضبط الإداري، وهذا على مستوى إقليم الدولة الجزائرية في الحالات العادية وغير العادية*. (3)

---

(1)-المواد:93،122،124،125 من الدستور.

(2)- قصير مزياني فريدة ،مرجع سابق ص156.

*تختلف سلطة حفظ النظام في الدولة في الظروف العادية عنها في الظروف الغير العادية(حالة الطوارئ،حالة الحصار ،الحالة الاستثنائية) ويتميز إعلان الحالات السابقة بعدة قيود وضوابط شكلية وموضوعية.

(3)-للمزيد من المعلومات حول سلطة حفظ النظام في الدولة انظر :

-سعيد بوالشعير، ***النظام السياسي الجزائري*** . دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع عين مليلة ط2 1993.ص ص296-271.

-احمد محيو ، ***محاضرات في المؤسسات الإدارية***. ترجمة محمد عرب صاصيلا ديوان المطبوعات الجامعية ط1986.1.ص240

-المواد:91،92،163،173 من الدستور .

2- الأجهزة التابعة والمساعدة لرئيس الجمهورية: يساعد رئيس الجمهورية في أداءه لوظائفه مجموعة من الأجهزة الإدارية والفنية والاستشارية والتنفيذية وهي:

- الأجهزة الاستشارية: توجد أجهز إدارية استشارية تابعة لرئيس الجمهورية تساعده في القيام بوظائفه الإدارية، وتقوم هذه الأجهزة بتقديم الرأي والمشورة والنصح لرئيس الجمهورية لتمكينه من اتخاذ القرارات الإدارية في الأمور الإدارية، ومن هذه الأجهزة المجلس الأعلى للقضاء، المجلس الإسلامي الأعلى، كما توجد جهات إدارية استشارية داخل الأجهزة التنفيذية كالمكاتب الاستشارية برئاسة الجمهورية والأمانة العامة للحكومة. [1]

- الأجهزة الفنية التابعة لرئيس الجمهورية: هذه الأجهزة فنية متخصصة تتبع رئيس الجمهورية وتساعده في أداء وظائفه الإدارية، ومن هذه الأجهزة: مجلس المحاسبة الذي يقوم بالرقابة اللاحقة للإنفاق العام في الدولة.

- الأجهزة الإدارية التنفيذية: يساعد رئيس الجمهورية في أداء وظائفه الإدارية الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية بأقسامها ومديرياتها المختلفة والأمانة العامة للحكومة.

ب ــ رئيس الحكومة: يعد رئيس الحكومة الرئيس الإداري الأعلى في جهاز الحكومة وبعد تعيينه يقوم باختيار أعضاء حكومته ويعمل على تنظيم الطاقم الوزاري وهو يعين من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي وتنتهي مهامه بذات الوسيلة. [2]

صلاحياته[3]: يمارس رئيس الحكومة عدة صلاحيات وهي ما يلي:

- صلاحية التعيين: حيث يعين رئيس الحكومة المسؤولين السامين في الوظائف المدنية خارج إطار المادتين 77و78 من الدستور، فيعين مدراء التربية على مستوى الولايات ومدراء الصحة والنقل والتجارة والفلاحة ومدراء المراكز الجامعية....

- إعداد برنامج الحكومة: يعد اختيار أعضاء الحكومة وتقديمهم لرئيس الجمهورية يقوم بإعداد برنامج حكومته ويعرضه على مجلس الوزراء ثم يقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه.

- السهر على حسن تسير الإدارة العامة: تعمل الإدارة العامة على توفير الخدمات للجمهور وممارسة

---

(1)–احمد بوضياف ، ***الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية*** . المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر 1989.ص85.

(2)–المادة :77 من الدستور.

(3)–المواد:79،80،83،84،85،135،136،137 من الدستور.

بعض الأنشطة، وتباشر الوظائف المنوطة بها تحت سلطة رئيس الحكومة، ويعمل رئيس الحكومة على تنظيم الإدارة العامة بإصدار التعليمات لضمان حسن سير الإدارة.

- صلاحية التنفيذ: يعمل رئيس الحكومة على تنفيذ برنامج حكومته الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، كما تقدم الحكومة بيانا سنويا عن السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، ويسهر رئيس الحكومة على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ويساعده في ذلك أعضاء الحكومة والأمانة العامة للحكومة والمديريات التابعة لكل وزارة.

ج- الوزراء: إن تعدد وظائف الدولة يقتضي تقسيم العمل بين الهيئات المركزية(الوزارات) التي تقوم بصلاحيات تحددها القوانين والتنظيمات فالوزارة لا تتمتع بالشخصية المعنوية لكنها تستمد وجودها من الدولة ويعد الوزير الرئيس الاعلى في جهاز الوزارة، وهو عضو في الحكومة يتصف بالصفة السياسية ويتصف بالصفة الإدارية. (1)

1- الاختصاصات والوظائف الإدارية للوزير: (2)

- يباشر الوزير وظيفته التنظيم الداخلي لوزارته فله سلطة إصدار قرارات تنظيمية من أجل ضمان حسن سير جهاز الوزارة بانتظام واطراد.

- يختص الوزير بمباشرة السلطة الرآسية على موظفي وعمال وزارته فله سلطة التعيين، والنقل، والترقية، والتأديب وتقرير مستقبلهم أو إلغائها أو تعديلها أو سحبها، ويباشر الوزير كذلك سلطة الرقابة على أعمال وموظفي جهاز الوزارة. فله حق إصدار القرارات الإدارية الفردية واللوائح وكافة إجراءات التنظيم الداخلي على مستوى جهاز الوزارة.

- يقوم الوزير بالرقابة الوصائية على المؤسسات والدواوين والشركات والمكاتب العامة والأجهزة اللامركزية التابعة لوزارته.

2-الأجهزة الإدارية المساعدة للوزير: توجد أجهزة تخضع للوزير وتساعده في أداء مهامه منها أجهزة تنفيذية وأخرى فنية واستشارية.

- الأجهزة التنفيذية المساعدة للوزير: يوجد جهاز الوزارة الذي يرأسه الوزير ويضم العديد من المصالح والإدارات المتخصصة في مختلف وظائف الوزارة، وتوجد أجهزة تنفيذية خارجية خاضعة للوزير وتساعده في تنفيذ القوانين، والقرارات السياسية العامة، منها مديرية الوزارة المعنية على مستوى الولاية، والمكاتب العامة والشركات الوطنية والدواوين.

---

(1)- قصير مزياني فريدة ،مرجع سابق ص ص171-172.

(2)-المرجع نفسه ص.173

– الأجهزة الفنية والاستشارية التابعة للوزير: هناك أجهزة إدارية تساعد الوزير في اتخاذ القرارات الإدارية وذلك بتقديم المشورة والخبرة الفنية له، فنجد اللجان المتساوية الأعضاء، والمكاتب الفنية والاستشارية بالوزارة المعنية والمكاتب الوطنية المتخصصة.

ثانيا– الإدارة المحلية: تتكون الإدارة المحلية في الجزائر من هيئتين رئيسيتين هما: الولاية والبلدية.

أ- **الولاية***: [1]

1 تعريف الولاية: عرفت الولاية في المادة الأولى من قانون الولاية لسنة 1996 " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية وثقافية..."

كما عرفت في المادة الأولى من القانون رقم09/90 بأنها " جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة "...

2– هيئات الولاية: للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي.

المجلس الشعبي الولائي: يعد المجلس الشعبي الولائي جهازا أو هيئة أساسية في تسيير وإدارة الولاية، كوحدة إدارية لا مركزية إقليمية، فهو جهاز منتخب ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية.

*تشكيل المجلس الشعبي الولائي: إن المجلس الشعبي الولائي هو الهيئة التي تجسد اللامركزية، ومبدأ ديمقراطية الإدارة العامة، ومبدأ المشاركة الشعبية، إذ يعبر عن احتياجات السكان ويتم انتخابه من قبل المواطنين الذين يقيمون في إقليم الولاية بالانتخاب لمدة خمس سنوات. وعدد الأعضاء يتغير بتغير عدد السكان.

*نظام سير أعمال المجلس الشعبي الولائي:

– الدورات: المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية يعقد أربعة دورات عادية في السنة مدة كل دورة 15 يوما ويمكن تمديدها لمدة لا تتجاوز7 أيام. كما يمكنه عقد دورة استثنائية. [2]

– المداولات: تجري مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي باللغة العربية، ويحضر الوالي جلسات المجلس، وفي خلال الثمانية أيام التي تلي اختتام الدورة ينشر ملخص عن المداولة في لوحة الإعلانات المخصصة لإعلام الجمهور. ويحق لكل شخص أن يطلع على محضر المداولات أو يأخذ نسخة منها

---

*(1)–كل الوثائق الدستورية تعتبر الولاية جماعة إقليمية عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية (المادة 9من دستور 1963، المادة 36 من دستور 1976، المادة 15 من دستور1989، لمادة15 من دستور1996).

(2)– قصير مزياني فريدة ، مرجع سابق ص 191.

على نفقته. وهكذا يتمكن المواطنون القاطنون في إقليم الولاية من مباشرة الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي. (1)

-لجان المجلس الشعبي الولائي: لكي يمارس المجلس مهامه واختصاصاته المتعددة لابد من تقسيم العمل وتطبيق مبدأ التخصص، وذلك بإنشاء لجان من بين أعضاءه. وهذه اللجان تنقسم إلى نوعين: الدائمة: لجنة الاقتصاد والمالية، لجنة التهيئة العمرانية والتجهيز، لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية المؤقتة: وهي التي تتطلب وجودها ظروف طارئة ومستعجلة لدراسة المسائل التي تهم الولاية. (2)

يمكن لهذه للجان أن تستعين بأي شخص من شأنه أن يقدم لها الرأي الاستشاري والمعلومات الواقعية الحقيقية عن المشكلة المطروحة للبحث والدراسة على مستوى اللجنة.

*صلاحيات المجلس الشعبي الولائي: تنص المادة 55 من قانون الولاية على أنه: " يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة " " يتداول بشأن المهام والاختصاصات التي تحددها له القوانين والتنظيمات، وعموما حول كل قضية تهم الولاية " ولقد تناول قانون الولاية تفصيل هذه الصلاحيات. (3)

- الصلاحيات الاقتصادية والفلاحية : تشمل المصادقة على مخطط الولاية من أجل ضمان التنمية الاقتصادية، وتشجيع وترقية الاستثمارات الاقتصادية على مستوى الولاية، وحماية وتوسيع الأراضي الفلاحية واتخاذ الإجراءات اللازمة في حالات الكوارث، إنجاز أشغال التهيئة وتطهير مجاري المياه، والمبادرة بكل الأعمال التي تهدف إلى حماية الثروة الغابية والحيوانية.

- الصلاحيات المتعلقة بالتهيئة العمرانية والتجهيز: يضطلع المجلس الشعبي الولائي بتحديد مخطط التهيئة العمرانية للولاية، والأعمال المتعلقة بأشغال طرق والولاية وصيانتها، والأعمال التي من شأنها تنمية الريف، ويعمل على إيجاد التجهيزات التي تتجاوز من حيث أهميتها قدرات البلدية.

- الصلاحيات الاجتماعية والثقافية: تشمل برامج ترقية تشغيل الشباب والتنسيق مع البلديات في التكفل بالفئات الخاصة والمهمشة في المجتمع والوقاية من الأوبئة وإنجاز المؤسسات الصحية التي تتجاوز قدرات البلدية، إنشاء المنشآت الرياضية والثقافية والترفيهية، وكل الأعمال التي تخص ترقية والمحافظة على التراث الثقافي، إضافة إلى تدعيم البلديات في مجال السكن.

---

(1)-المواد:12،18،19،من قانون الولاية.

(2)- قصير مزياني فريدة ، مرجع سابق ص ص195-196.

(3)-المواد:75،79،81،82،138،139،143 ، من قانون الولاية.

– صلاحيات متعلقة بالتنمية السياحية في الولاية: باتخاذ الإجراءات اللازمة التي تساعد في استغلال القدرات السياحية وتشجيع الاستثمار السياحي.

– الصلاحيات المالية: تشمل التصويت على ميزانية الولاية وضبطها.

*رئيس المجلس الشعبي الولائي: ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسا من بين أعضاءه، والذي يختار مساعدا أو أكثر له وهو يتفرغ لمهامه ويباشر صلاحيات منها: رآسة المجلس وإدارة مناقشاته، إطلاع أعضاء المجلس بصفة منتظمة بالوضعية العامة للولاية وإرسال الإستدعاءات للأعضاء....

الوالي: يعين الوالي بمرسوم رآسي يتخذ في مجلس الوزراء بناءا على تقرير وزير الداخلية، ويعد الوالي الرئيس الإداري الأعلى في الولاية فله صلاحيات متعددة ومتنوعة*،ونكتفي منها بالصلاحيات الإدارية.

*الصلاحيات الإدارية للوالي: يمثل الوالي السلطة الإدارية في الولاية ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وتنفيذ قرارات الحكومة والتعليمات التي يتلقاها من مختلف الوزراء، ويقوم بالتنسيق ويراقب عمل مصالح الدولة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية باستثناء لعضها (العمل التربوي والتنظيمي في مجال التربية، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية للنفقات العمومية، إدارة الجمارك مفتشيه العمل والوظيفة العمومية، الوظائف التي يتجاوز نطاقها إقليم الولاية).

وأثناء مباشرة الوالي مهامه عليه حماية حقوق وحريات المواطنين [1]وهو المسؤول عن المحافظة على النظام العام في إقليم الولاية، إذ يباشر سلطات الضبط الإداري في كافة أنحاء الولاية، ويتخذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على النظام العام وتوضع تحت تصرفه مصالح الأمن.

كما يمارس الولي سلطة الحلول فيحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ الإجراءات الخاصة بالمحافظة على النظام العام في إقليم البلدية في حالة رفض رئيس المجلس أو إهماله. [2]

ويكون مسؤولا عن الحماية المدنية ويباشر الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية والمؤسسات العامة في الولاية. [3]

---

*يمارس الوالي صلاحيات أخرى سياسية وقضائية وأخرى بصفته ممثلا للدولة والولاية وباعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي.

(1)–المادة :94 من قانون الولاية.

(2)–المواد:81،82،83، ،من قانون البلدية.

(3)–المواد:41،45 ،من قانون الولاية .

ب . البلدية: تعد البلدية الجهاز التنظيمي الأساسي سياسيا وإداريا وإقتصاديا وإجتماعيا وثقافيا في الدولة وتشكل قاعدة الهيكل الإداري في الدولة.

1-تعريف البلدية: عرفت المادة الأولى من قانون البلدية لسنة 1967 البلدية بأنها **" الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية الأساسية ".**

كما عرفتها المادة الأولى من القانون رقم 08/09 المؤرخ في أفريل 1990 المتعلق بقانون البلدية بأنها " **البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون"**

2-هيئات البلدية :للبلدية هيئتن المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

المجلس الشعبي البلدي: هو هيئة أساسية في تسيير وإدارة البلدية كجماعة إدارية لا مركزية إقليمية.

*تشكيله: المجلس الشعبي البلدي هو الجهاز المنتخب الذي يعبر عن احتياجات السكان ويتم انتخابه من قبل المواطنين القاطنين في إقليم البلدية وفق تعدادها السكاني.

*دوراته: يعقد المجلس الشعبي البلدي أربع دورات عادية في السنة ويمكنه عقد دورات استثنائية إذا اقتضت الضرورة، تكون جلسات المجلس علنية ما عدا في الحالات الخاصة ويعلق محضر المداولة في الأماكن المخصصة لذلك خلال الثمانية أيام التي تلي انعقاد الجلسة. (1)

*لجان المجلس الشعبي البلدي: يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضاءه لجانا دائمة أو مؤقتة لدراسة المسائل التي تهم البلدية الدائمة وهي: لجنة الاقتصاد والمالية، لجنة التهيئة العمرانية والتعمير، لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية، أما المؤقتة فهي تنشأ للقيام بمهام يحددها المجلس، ويمكن استدعاء موظفين أو مواطنين لاستشارتهم. (2)

*مداولات المجلس الشعبي البلدي: تجري مداولات المجلس باللغة العربية، وتتخذ قراراته بالأغلبية المطلقة، وتسجل في سجل يؤشره رئيس المحكمة المختصة ويوقع عليه جميع المنتخبين الحاضرين. (3)

*اختصاصات المجلس الشعبي البلدي: يباشر المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة مسندة للبلدية كما يلي:

---

(1)-المواد:18،19،20،21 ،من قانون البلـــدية .

(2)-المواد:24،25،26 ،من قانون البـــلدية .

(3)-المواد:38،39 ، 40من قانون البـــلـــدية .

- في مجال التهيئة العمرانية والتجهيز: بوضع المخطط التنموي القصير والمتوسط والطويل، وتنفيذه، ورسم النسيج العمراني للبلدية بما يتماشى والقوانين والتنظيمات السائدة، حماية التراث العمراني والمحافظة على المواقع الطبيعية وحماية الطابع الجمالي والمعماري إضافة إلى المحافظة على الصحة والنظافة، ومكافحة التلوث وحماية البيئة. (1)

- في المجال الاجتماعي: إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي، والتكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومساعدتها، وصيانة المراكز الثقافية في إقليمها وخلق شروط الترقية العقارية والمساعدة والمشاركة في ترقية برامج السكن. (2)

- في المجال المالي: التصويت على ميزانية البلدية. (3)

- في المجال الاقتصادي: تقوم البلدية بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية في إطار مخططها التنموي. ولها أن تنشأ مؤسسات عامة اقتصادية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لأجل تسيير مصالحها والمساهمة في تحقيق التنمية المحلية. (4)

رئيس المجلس الشعبي البلدي: تتشكل الهيئة التنفيذية للبلدية من رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يساعده نائب أو أكثر.

*كيفية اختياره: تنص المادة 48 من قانون البلدية على أنه: " يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي".

*اختصاصه: يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات متعددة ومتنوعة كممثل الدولة وكهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي وكممثل للبلدية. (5)

كممثل للدولة يضطلع بالمهام التي تعد من اختصاصات السلطات الإدارية المركزية وذلك كـــ:

- ضابط الحالة المدنية.
- ضابط الشرطة القضائية.

---

(1)–المواد:86 ،96من قانون البـــلدية .

(2)–المواد:97–106 ،من قانون البـــلدية .

(3)–المواد: 164–159،من قانون البـــلدية .

(4)–المواد:88،103،109،110–136،137 ،من قانون البـــلـــدية .

(5)– قصير مزياني فريدة ،مرجع سابق ص ص225–227.

- سلطة التصديق على الوثائق.
- نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات في حدود وإقليم البلدية.

كهيئة تنفيذ يتولى: تحديد الموضوعات الواجبة الدراسة ويحضر جدول جلسات المجلس، ويرأس ويدير جلساته، وينقد قراراته كما يقدم بين دورات المجلس تقريرا يتضمن تنفيذ مداولاته.

ثالثا- العلاقة القانونية بين هيئات المركزية واللامركزية:

تتمثل العلاقة القائمة بين السلطات الإدارية المركزية ونظيرتها المحلية أساسا في سلطة الرقابة التي تمارسها الأولى على الثانية وذلك كما يلي:

أ ـــ الرقابة على الولاية: تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على المجلس الشعبي الولائي وتأخذ عدة صور، فتمارس على المجلس كهيئة وعلى الأعضاء منفردين وعلى أعمال المجلس.

1-الرقابة على المجلس كهيئة [1]: إن الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة تتمثل في رقابة الحل ولقد حدد المشرع حالات الحل في:

- في حالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- في حالة استقالة جماعية لجميع الأعضاء الممارسين.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف الأعضاء.
- في حالة اختلاف خطير بين أعضاء المجلس.

ويحل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءا على تقرير من وزير الداخلية.

2- الرقابة على الأعضاء: لكون جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي منتخبون فإن الرقابة التي تباشرها السلطة على الأعضاء تتمثل في رقابة الإقالة والإيقاف والإقصاء. [2]

- الإقالة: يتم إبعاد العضو عن المجلس الشعبي الولائي بسبب عدم توافره على شروط الانتخاب، أو أنه يباشر وظيفته لا يسمح له بالترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي.
- الإيقاف: يتم بموجبه تجميد العضوية مؤقتا في حالة تعرض عضو المجلس لمتابعة جزائية لا يسمح له بممارسة مهامه.
- الإقصاء:إسقاط العضوية عن المنتخب بسبب تعرضه لإدانة جزائية.

---

(1)-المادة :44 من قانون الولاية.

(2)-المواد: 42،41،40 من قانون الولاية.

3ـــ الرقابة على الأعمال: القاعدة العامة أن قرارات المجلس الشعبي الولائي تنفذ بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها، والاستثناء هو اشتراط تصديق السلطة المركزية على بعض القرارات لتكون نافذة كما يحق لوزير الداخلية أن يبطل المداولات التي تخرق القانون والتنظيمات والتي تناولت مسألة خارجية عن صلاحيات المجلس، أو التي تمت خارج الاجتماعات القانونية. (1)

ب ـــ الرقابة على البلدية: الأصل أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال في القيام بصلاحياتها، لكن البلدية تخضع في ممارستها لوظائف الرقابة، وتتمثل في الرقابة على أعضاء المجلس والرقابة على أعمالهم والرقابة على المجلس كهيئة.

1- الرقابة على أعضاء المجلس : يخضع أعضاء المجلس لأنواع من الرقابة حددها القانون هي: (2)

- الإقالة: يجرد عضو المجلس من العضوية بسبب تخلق شروط الانتخاب أو توافر حالة من حالات التنافي، ويجب أن تعقد مداولة تبث في الإقالة ليعلم أعضاء المجلس بأسباب الإقالة.
- الإيقاف: هو تجميد العضوية في حالة وجود متابعة جزائية تحول دون ممارسة مهامه.
- الإقصاء أو العزل: هو الإسقاط الكلي للعضوية ويكون نتيجة فعل خطير.

2- الرقابة على الأعمال: تخضع مداولات المجلس الشعبي البلدي لرقابة إدارية ورقابة قضائية، تتمثل الرقابة الإدارية في الرقابة التي يباشرها والي الولاية. (3)

3- الرقابة على المجلس كهيئة: إن الرقابة على المجلس كهيئة تتمثل في رقابة الحل وهي تحدث للأسباب التالية: . (4)

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف الأعضاء، وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.
- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها.

---

(1)-المواد: 49 ،53 من قانون الولاية.

(2)-المواد: 31،32،33 من قانون البلدية .

(3)-المواد:41،46 من قانون البلدية .

(4)-المواد: 35،36 ،من قانون البلدية .

المطلب الثاني: بيئة الإدارة العامة الجزائرية وانعكاساتها.

كما أن الإنسان ابن بيئته، فالإدارة هي أيضا ابنة بيئتها، وكل ما يميز هذه البيئة من خصائص سياسية أو اقتصادية اجتماعية أو قانونية لابد أن يكون له انعكاس مباشر على شكل صفة ستميز هذه الإدارة، وعليه فإن تشخيص أمراض هذه الأخيرة لا بد أن يمر أولا عبر معرفة خصائص بيئتها الكلية.

أولا- البيئة السياسية:

يتفق أغلب الملاحظين والمختصين على أن البناء السياسي في الجزائر ارتكز على بناء سلطة سياسية قوية على مستوى قمة الهرم السياسي أكثر من الارتكاز على بناء دولة حديثة قوية كما أن النظام السياسي في بناء مؤسساته وفي بناء دولة شرعية لم يعتمد على الأمة مصدر السيادة والإجماع بل بنى و جوده واستمراره منذ الاستقلال إلى اليوم على الشرعية التاريخية. [1]

هذه الشرعية ارتبطت من جانب آخر كما يرى العديد من الباحثين بالاستفادة من عائدات الريع الطاقوي (البترول والغاز) وليس على ما حققته من إنجازات تنموية:" ...إن وجودها واستمرارها لعقود من الزمن-السلطة- لم يكن مرتبطا بمصدرها ولا بفاعليتها ونجاعتها في الميدان، خاصة مع مرور الزمن بل ارتكزت على توزيع الخيرات على شرائح المجتمع بدرجات متفاوتة، وبالتالي ارتكاز هذه الأخيرة على الإشباع وليس على الإقناع"[2]

و كما يصف الدكتور طارق البشري مثل هذه السلطة بأنها: " ... طبعا حريصة على أن لا ينشأ في المجتمع أي تنظيم آخر يملك قدرة تجميع وتحريك للبشر، ويكون غير مستوعب منها ولا ملحقا بها، سواء كان تنظيميا أصليا كالأحزاب والجمعيات، أو شبه رسمي كالجماعات والمؤسسات ذات الاستقلال النسبي، وذات القدرة على الإدارة الذاتية وسواء كانت سياسية أم اجتماعية أم خيرية أم علمية، وكذلك الشأن بالنسبة للصحافة التي تمتد إليها يد الحكومة بالاستيعاب والتحريك ". [3]

إذن فالطبيعة الريعية للنظام السياسي في الجزائر قد خلقت حصانة للسلطة السياسية تجاه المجتمع بسبب تحكمها في موارده وتوزيعها بما يخدم بقاءها واستمرارها، وبالتالي خلقت استقلالية تامة عن هذا المجتمع ،

---

(1)-محمد قدوسي، ***الدولة وظاهرة النيوباتريمونيالية في الجزائر بعد دستور 1989، استمرارية تطور أم تقطعات***.مجلة علوم إنسانية عدد36. السنة الخامسة شتاء2008 . متاح على www.uluminsania.net

(2)-المرجع نفسه.

(3)- طارق البشري ، ***دور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد***، مجلة المستقبل العربي .مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت لبنان . عدد310 ديسمبر 2004 .ص125.

جعلته بعيدا عن إمكانية التأثير في سلوك هذه السلطة وخياراتها.فظلا عن تبعيته من خلال العلاقات الزبونية* .

وحسب الدكتور بومدين طاشمة فان بطئ عملية المشاركة الديمقراطية قد أدى إلى وضع حدود للقوة والنفوذ النسبي للمؤسسات الديمقراطية، كالمجالس الشعبية المنتخبة، ومؤسسات المجتمع المدني، هذا الاختلال البنيوي والوظيفي في توازن السلطات وضعف النمو السياسي الذي نمت في ظله العديد من الأمراض المكتبية. [1]

لا شك أن طبيعة النظام السياسي في الجزائر وخصائص البيئة السياسية بصفة عامة قد انعكست على شكل ووظيفة الإدارة العامة فيها، كما ترى دراسة أعدت في إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أنه في الدولة التي احتكرت مجموع الموارد الوطنية وتوقعت كمسير مباشر للنشاطات الاقتصادية والشؤون العامة الدعامة الإدارية التي وضعت لحمل هذه المهام هي أيضا متأثرة بطبيعة الدولة، حيث أقترن بناء الإدارة العامة بهذا التصور وأنتج مركزية وصورية مبالغا فيها. [2]

كما أن طبيعة النظام السياسي ذاته قد أدت إلى عرقلة وبطئ وتيرة عملية الإصلاح الإداري، **" في نظام بني في أساسه على الدولة ولأجل الدولة، التغيير بالتأكيد لن يكون يسيرا بسبب الكلفة السياسية والاجتماعية، والمعارضة في المؤسسات الهرمية التي يهددها نتائج هذه الوضعية سوف تظهر في المدى الطويل وسوف تلغي بشكل مباشر أو غير مباشر ولفترة طويلة كل مبادرات الابتكار في الإدارة العامة الجزائرية ".** [3]

ثانيا- البيئة الاقتصادية:

إن الجزائر هي من بين الدول التي أرغمها تدني أسعار النفط في الثمانينات، وانخفاض مؤشرات الاستثمارات والتنمية على إعادة النظر في السياسات الاقتصادية المتبعة بعد حوالي عقدين من التنمية الاقتصادية السريعة، وقد شرعت الجزائر في إصلاحات اقتصادية ومؤسساتية واسعة غالبا تحت ضغط

---

*هذه الظاهرة تعني في علم الاجتماع السياسي بان العلاقة بين السلطة والمجتمع هي علاقة زبونية، حيث يظهر أفراد المجتمع كزبائن(clients) يقومون بمساعدة السلطة التي تظهر كراعي (patron) مقابل الاستفادة من عائدات الريع .

(1)- بومدين طاشمة ، ***التنمية الإدارية مدخل بديل للإصلاح والتمكين للتنمية السياسية في الجزائر*** . متاح على: http://www.univ-chlef.dz/Revue_academique_N01_2009.pdf

(2) -***La réforme administrative en Algérie ,innovations proposées et contraintes de mise en œuvre*** . Disponible sur www.un pan org/inov med /documents.algerie p06.

(3)- idem.

وبدعم المؤسسات العالمية (برنامج التصحيح الهيكلي مع صندوق النقد الدولي والبنك العالمي)، هذه الإصلاحات كانت تهدف إلى هدف رئيسي هو تنظـيم انتقال الاقتصاد الجـزائري من نظام مـركزي وبيروقراطي إلى نظام اقتصاد السوق اللامركزي ، وتحسين تنافسية المؤسسات الجزائرية. والاقتصاد الجزائري في مجمله، حيث جاءت الإصلاحات الأولى (سنوات التسعينات) لغرض إحداث التحولات الهيكلية والمؤسسية للنظام الاقتصادي، بينما الإصلاحات الأكثر حداثة (سنوات الألفين) كانت تهدف إلى إدخال الاقتصاد الجزائري في الاقتصاد العالمي أساسا من خلال منظمة التجارة العالمية (OMC).

ويرى بعض الباحثين أن هذه السياسات التي دعت إليها المؤسسات المالية الدولية أدت إلى الخلط بين سياسيتين متعارضتين(الاقتصاد الموجه /اقتصاد السوق)، مما أدى بدوره إلى خلق بيئة مهيئة لانتشار ممارسات الفساد واتساع نطاقه. (1)

"ان مراجعة الدولة لسياستها الاقتصادية بالإضافة إلى سن كمية هائلة من التشريعات الجديدة في ظل غياب المراقبة الفعالة في القطاعين العام والخاص، والتي تشكل ركنا رئيسيا في الاقتصاد الحر في الدول الصناعية، من الأسباب التي ساهمت في انتشار الفساد الموجود في إدارات الدولة، والتي هيأت لانتشار الفساد الكبير فانفتاح الأسواق للاستثمارات الأجنبية، وسياسات الخصخصة خلقت طبقة جديدة من المقربين من مراكز القوة ومن دوي المصالح المشتركة." (2)

هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن هذه الإصلاحات قد فرضت جوا من المنافسة على الإدارات العامة، حيث لم يعد لزاما على الدولة دعم هذه المؤسسات المفلسة وغير المنتجة وإنما أصبح وجودها أو عدمه مرهونا بمدى كفاءتها وفعالياتها وقدرتها على المنافسة. حيث أن الإدارة العامة حبيسة التوجهات الرسمية لتسيير الموارد والرقابة البيروقراطية، دون اتصال مباشر مع تطلعات المستخدمين للخدمات العامة، ودون الرجوع إلى الإنتاج لم تستجيب إلى ضرورات اقتصاد السوق اللامركزي وللحركة الراهنة بصفة عامة. (3)

---

(1)– ***الفساد كظاهرة عربية واليات ضبطها:إطار لفهم ظاهرة الفساد في الوطن العربي ومعالجتها*** ، مجلة المستقبل العربي . مركز دراسات الوحدة العربية . بيروت عدد309 سبتمبر 2004ص99.

(2)– المرجع نفسه الصفحة نفسها.

(3)-La réforme administrative en Algérie ,innovations proposées et contraintes de mise en œuvre

Op cit 08.

إذن ما يمكن التأكيد عليه هو أن التغيير الحاصل في طبيعة النظام الاقتصادي قد خلق فرصا جديدة للفساد في الإدارة الحكومية حسب البعض، لكنه من جهة أخرى قد جلب الاهتمام والتركيز إلى ضرورة إحداث إصلاحات إدارية للتخفيف من المركزية الشديدة والبيروقراطية الجامدة بعد فترة طويلة كان فيها الإصلاح الإداري مقصيا عن دائرة الاهتمام الحكومي: **" الإصلاحات الإدارية لم تتبع هذه الحركية- حركية الإصلاحات الاقتصادية- رغم كون الإدارة تمثل الدعامة الأساسية والمؤسساتية وإحدى عوامل النجاح، وفي الواقع إذا كان هناك ميدان أين لم تنطلق الإصلاحات بعد فهو بالتأكيد الإصلاح الإداري"** (1)

ثالثا- البيئة الاجتماعية والثقافية:

يرجع العديد من الباحثين بعض السمات المميزة للإدارة إلى انعكاس خصائص المجتمع فيها، ومن بين هذه الصفات أو السمات سمة المحاباة الاجتماعية، التي تنتشر في كل الدول العربية، التي لم تتجاوز تقريبا مراحل العلاقات القبلية والعشائرية، ويعتبر تعارض المصالح والمحاباة والمحسوبية على أسس عائلية وعشائرية سمة من سمات المجتمعات ذات الطبيعة القبائلية حيث أن القبائل والعائلات الكبيرة وذات النفوذ تستطيع أن تمارس الضغط لمنح أفرادها فرصا أكبر لتقد الوظائف الرسمية، وفي هذا السياق توجد علاقة وطيدة بين الفساد ومظاهر المصالح والمحسوبية والمحاباة والوساطة. (2)

ومن جهة أخرى يركز الباحثون على غياب ما يسمى بالثقافة الضريبية، ولا سيما في الأنظمة الريعية، هذه الفلسفة التي تربط بين المواطن والأموال العام الناتجة عن الرسوم والضرائب التي يدفعها هو ، والتي أدى غيابها في الكثير من البلدان إلى إهمال واحتقار الشيء العام. (3)

وباعتبار المجتمع الجزائري مجتمعا تعرض للاستعمار لفترة طويلة لا يمكن إبعاد الترسبات الثقافية والسلوكية السلبية التي تكرست عبر هذه الفترة الطويلة ، ومن أهم الأمثلة عل ذلك الاغتراب الذي لا يزال يشعر به الفرد الجزائري تجاه الإدارة العامة والذي للأسف كرسه سلوك هذه الإدارة بعد الاستقلال والذي لم يتغير كثيرا عن سابقه، مما رسخ الإحساس لدى المواطن بأن هذه الإدارة هي إدارة نخبوية لا تهتم لإشغالاته ولا تسهر على راحته، وحتى في سلوك العون العام يمكن للمواطن أن يلتمس نوعا من الاستعلاء والتعالي عن خدمة المواطن .

---

(1)- Op cit p 08.

(2)- ***سمات الفساد في العالم العربي*** . متاح على : http://www.jordan watch .net

(3)- أنطوان مسرة ، ***دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد***، مجلة المستقبل العربي . مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت لبنان . عدد310. ديسمبر 2004. ص131.

ومن العوامل البالغة التأثير أيضا في الجانب الاجتماعي والثقافي نجد العامل الأخلاقي الذي يعرف تراجعا وانحسارا ملحوظا فكلما انحسرت قيمة الأمانة والنزاهة في المجتمع كلما انعكاس ذلك في شكل استشراء للفساد في الإدارة العامة .

رابعا- البيئة القانونية والتنظيمية:

يعتبر الجانب القانوني والتنظيمي جانبا مهما في تحديد فشل أو نجاح الإدارة في أداء مهامها، كونه هو الذي يحدد تنظيمها ووظائفها ويسير الكادر البشري حسب قواعد معينة، كما يحدد الجزاءات المترتبة على انتهاك قواعد الخدمة العمومية.

وترجع الكثير من المظاهر السلبية البيروقراطية الإدارة الجزائرية إلى عدم صلاحية الكثير من القوانين واللوائح السارية المفعول، إذ أن معظم القوانين لا تتماشى والتغيرات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ففي الوقت الذي يمر فيه المجتمع بتغيرات وتحولات عميقة على كافة المستويات نجد القوانين لا تساير على دور الإدارة العامة الحديثة . [1] ومن بين النقائص التي يمكن تجيلها في هذا المجال: - النقص الواضح في شفافية القوانين والتنظيمات الأمر الذي يخلق نوعا من الجهل لدى العون الإداري، وعدم القدرة على تطبيق الأحكام القانونية التي تأتي بصيغ عامة مبهمة يعجز معها على تطبيقها بالشكل الصحيح، مما قد يدفعه إلى اللامبالاة والتقاعس عن أداء الخدمة، أو استغلال ذلك للقيام بأعمال غير مشروعة.وكذا- عدم كفاية آليات الرقابة إذ تعاني وظيفة الرقابة في الجزائر من جملة من الإختلالات التي تقلص من فعاليتها في كشف المشاكل والانحرافات، سواء تعلق الأمر بالرقابة الخارجية (مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية) أو الرقابة الداخلية فهي تعاني غياب التعاون والتنسيق المشترك بين الهيئات ،نقص التخصص في بعض الأسلاك وكذا عدم كفاية الوسائل المتاحة. [2]

المطلب الثالث :مشاكل الإدارة العامة في الجزائر.

تعاني الإدارة العامة الجزائرية جملة من المظاهر السلبية منها ما يميز عادة غالبية الدول النامية كتضخم الهياكل الإدارية وتعقد الإجراءات وغياب الكفاءة والفاعلية، ومنها ما يعتبر آفات متفشية حتى في أكثر دول العالم تقدما كالفساد والتسييس، والبعض الأخر يتعلق بالانحرافات الأخلاقية والسلوكية على مستوى أداء أعوان العمومية.

---

(1)- بومدين طاشمة ،.مرجع سابق.

(2)- ***الأخلاقيات المهنية بين النصوص القانونية والممارسات اليومية وتبيان أسباب ضعفها وتراجعها***. متاح على: http://wwwinfpe.edu.dz

أولا- التسييس:

يعتبر تسييس الإدارة العامة " la politisation de l' administration" إحدى العقبات الكبرى التي تعيق أداء الإدارة و دورها الموضوعي والحيادي والفعال في إطار التنمية الشاملة. وفي السياق الجزائري فإن دور الإدارة العامة قد عرف تحولا واتساعا كبيرا مس جميع قطاعات الحياة الاقتصادية والاجتماعية- بعد الاستقلال- حيث أصبحت تضلع بمهمة إنتاج السلعة والخدمات والتسيير المباشر للهياكل القاعدية، بعد أن كانت مهمتها الأساسية هي حفظ النظام من خلال التنظيم والضبط والرقابة.[1] كما أن توجيه الإدارة نحو مهمات التطور الاقتصادي والاجتماعي والدوري الذي لعبته في ذلك أثر على الميدان السياسي، فالاستقرار السياسي الذي كانت السلطة السياسية تسعى إلى تحقيقه في فترة معينة تطلب وبشكل قوي تدخل الإدارة ،الذي انجر عنه اهتمام كبير بالموظف العام.[2]

هذا الاهتمام الزائد للسلطة السياسية بالموظف العام كان السبب في زيادة البيروقراطية، التي أدى انتشارها في الدولة إلى تقصير الإدارة في أداء المهام المرتبطة بها "إحدى أهم أسباب الفشل- فشل الإدارة في أداء مهامها- يكمن غالبا في هيمنة السياسة على عمل الإدارة ، التسييس الزائد (Surpolitisation) الذي لم يضعف فقط التجدر الاجتماعي للإدارة ولكنه أصاب أيضا حياد واحترافية أعوانها وخفض قدرتها على التكيف مع التغيير وتضمين الابتكار" .[3]

ولعل ما يميز السياق الجزائري أيضا هو وجود حركية معاكسة حيث لم يقتصر الأمر فقط على هيمنة السياسة على الإدارة وإنما نجد أن الإدارة بدورها عرفت تفوقا ونفوذا كبيرا نتيجة لظروف معينة:"عرفت البيروقراطية نفوذا إلى الإدارة عندما بدأت هذه الأخيرة تؤثر على السلطة السياسية من خلال الدور الهام الذي كانت تلعبه في اختيار الأهداف السياسية للدولة، التي أدت في حالات عدم الاستقرار التي عرفتها الجزائر إلى تفوق الموظف العام على رجل السياسة حيث عرفت العلاقة توجها مختلفا عن السابق فظهر ما يمكن أن نسميه منافسة الإدارة للسلطة السياسية ".[4]

---

(1)-احمد محيو ،،مرجع سابق.ص68.

(2)- فيرم فاطمة الزهراء ، ***الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر***. مذكرة لنيل شهادة الماجستير. قسم عام فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق . جامعة الجزائر.2004. ص66.

(3)-Azzedine ABDENNOUR . ***réforme administrative en Algérie ,défis et options prioritaires*** .meeting on priorities in innovating governance and public administration in Mediterranean region. NAPLES 17-20.Mais 2004.p02.

(4)- فيرم فاطمة الزهراء ، مرجع سابق.ص68.

وسواء كانت السياسة هي التي هيمنت على الإدارة أو الإدارة هي التي نافست السياسة فإن هذا الوضع قد أساء إلى مكانة الإدارة العامة ووظيفتها حيث أن حكم المكاتب الذي كان مفروضا بالطبيعة والمنطق أن يقوم على خدمة الشعب تحول ليكون تحكما فيه، ذلك أن الموظف ذاته أصبح يوجد في وضعية يتعال فيها على المواطن فأصبح يعكس سلطة وسمو الإدارة بالتالي لم يكن حياديا في أداء واجباته تجاه المواطن. (1)

وفي مقابل إهمال خدمة المواطنين فقد أصبحت هذه أداة لخدمة فئات محدودة في المجتمع، لأنها أصبحت مجالا لممارسة السياسة التي استفحلت على حساب الكفاءة الإدارية، فالقادة البيروقراطيون في كل إدارة كانوا يعملون تحت توجيهات المجموعات التي تقف ورائهم في أداء مهامها، فكانت أعمال الموظف مرتبطة بمدى قدرته على الدفاع عن مصالح الجماعات التي ينتمي إليها، فالإدارة السلطوية هي مركز قوي لمختلف هذه الجماعات التي تعمل في مستويات مختلف حيث أن القرارات المصيرية التي تتخذها الإدارة كانت نتيجة مساومات من طرف هذه الجماعات.

إن تبعية الإدارة للسلطة السياسية قد أضفت على الموظفين طابعا سياسيا أصبحوا يميلون معه شيئا فشيئا إلى تجاهل المطالب الشعبية كما أدى هذا الطابع السلطوي إلى خلق مجال إداري مغلق عن المواطنين تغيب فيه وسائل الاتصال بين الإدارة و المواطن و تكثر فيه الحواجز مما نتج عنه انعزال في العلاقة بين الإدارة و المواطن ميزتها القسوة و السلطة و اللامبالاة. (2)

ثانيا- الفساد في الإدارة الجزائرية:

لقد حلت الجزائر في المرتبة (111) من بين(180) دولة في ترتيب منظمة الشفافية العالمية لسنة (2009) بعد أن سجلت 2,8 نقطة على مؤشر مدركات الفساد *الخاص بالمنظمة العالمية ومن خلال معطيات منظمة الشفافية العالمية خلال الأربع سنوات الأخيرة يمكن تشكيل الجدول التالي:

(1)- فيرم فاطمة الزهراء،مرجع سابق .ص62.

(2)- المرجع نفسه ص64.

*مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية العالمية يقيم ويرتب الدول طبقا لدرجة إدراك وجود الفساد بين المسؤولين والسياسيين في الدولة وهو مؤشر مركب يعتمد على بيانات ذات صلة بالفساد تم جمعها عن طريق استقصاءات متخصصة قامت بها مؤسسات مختلفة ومستقلة وحسنة السمعة ،وهو يركز على الفساد في القطاع العام.

السنة	2006	2007	2008	2009
مؤشر مدركات الفساد	1,3 نقطة	3 نقطة	3,2 نقطة	2,8نقطة
الترتيب	84 من 163 دولة	99 من 180 دولة	92 من 180 دولة	111 من 180 دولة

ملاحظة : تتدرج درجات المقياس من 0 صفر (فساد مرتفع مستشري) إلى 10 (غياب الفساد).

جدول رقم-1-مؤشر مدركات الفساد في الجزائر2006-2009.

إعداد الباحثة بالاعتماد على معطيات من المصدر: مكافحة الفساد في الجزائر.برنامج إدارة الحكم في الدول العربية.www.undp-pogar.org

ومن خلال تحليل معطيات هذا الجدول نلاحظ أن مؤشر مدركات الفساد رغم ارتفاعه النسبي ما بين 2006-2008 لا يزال يراوح في درجات منخفضة جدا وهذا يعني أنه أقرب إلى ارتفاع واستشراء الفساد ، كما أن رتبة الجزائر في تأخر متواصل على المستوى مما يعني أن الجزائر لا تبدل جهودا كافية في مكافحة الفساد مقارنة بدول أخرى.

إن هذا التفشي والاستشراء للفساد في الجزائر لا يمكن أن يحدث دون تعاون وتجاوب أجهزة الإدارة العامة، حيث يعتبر الخبراء والباحثون الفساد الإداري القاسم المشترك الأكبر لكل أنواع الفساد الأخرى السياسية والاقتصادية والمالية، وذلك راجع إلى مركز الإدارة العامة الذي يمكنها من الإشراف على نشاطات ترتبط بجميع هذه الميادين من خلال دورها في رسم وتنفيذ السياسات العامة والذي يخولها الإشراف على مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومن خلال ذلك التحكم في تخصص وتوزيع الموارد العمومية التي من المفروض أن ترصد لخدمة المصلحة العامة لكنها بفضل آلية الفساد الإداري تتحول إلى خدمة مصالح الفئات المتنفذة في المجتمع، ومن بين أهم مظاهر الفساد الإداري في الجزائر نجد:

- نهب وسرقة أموال الشعب، وذلك من خلال اختلاسها مباشرة في شكل أموال، أو من خلال الاستيلاء على أموال عينية (عقارات، أراضي....).
- التلاعب بالصفقات العمومية بإسناد المشاريع التنموية إلى غير أهلها ممن لا تتوفر فيهم الكفاءة والأهلية لإنجازها مقابل الرشاوى والامتيازات.

- اختلاق مكاتب خبرة وهمية أو التعامل مع مكاتب باهظة التكاليف في غير حاجة إلى ذلك، وهو الأمر الذي كبد خزينة الدولة خسائر فادحة.

- الوساطة والمحسوبية التي أصبحت ظواهر يومية في الإدارة الجزائري، بحيث أصبح المواطن البسيط شبه يائس من الحصول على حق من حقوقه(سكن، وظيفة....) ما لم يكن لديه دعم قوي يشفع له لدى هذه الإدارة أو تلك، مما ضرب مبدأ العدالة والمساواة أمام المرفق العام كما ضرب مصداقية الامتحانات والمسابقات الوظيفية.

- التعامل بالرشاوى التي يختلف حجمها باختلاف طبيعة المعاملة وأطرافها من الرشاوى الضخمة التي يتورط فيها مسؤولون وشركات مقابل مخالفة القوانين والحصول على مزايا غير شرعية إلى الرشاوى الصغيرة التي يدفعها المتعاملون مع الإدارة تفاديا للإجراءات المعقدة، تسريعا لمعاملة أو لمخالفة إجراءات معينة .

- التزوير في الوثائق الإدارية المختلفة التي تفشت بشكل كبير في السنوات الأخيرة لتمس شهادات مختلفة (الخدمة الوطنية، الشهادات المدرسية، شهادات الملكية....) وذلك لكي يتمكن أصحابها من الحصول على وظائف أو مزايا أو إجراء مسابقات....

ثالثا- تخلف الهياكل، الإجراءات والأساليب الإدارية:

تعتبر تخلف الهياكل الإدارية وطرق العمل من أبرز مشكلات الإدارة العامة الجزائرية، وهو ما يعبر عنه بطريقة أخرى بعدم فعالية الهياكل والإجراءات، عدم ملائمة الهياكل والإجراءات ، ولهذا التخلف أو عدم الملائمة عدة مظاهر يمكن إيجازها كما يلي:

1- تضخم وتعقد الهياكل الإدارية: ويعتبر هذا المظهر من أهم الانتقادات الموجهة للإدارة الحكومية في الجزائر، إذ يرى العديد من الباحثين أن هناك جنوحا نحو زيادة عدد الهياكل الإدارية دون مبرر لوجودها باعتبار أن وظيفتها يمكن أن تؤديها هياكل أخرى قائمة، حيث يرى بعض لباحثين أن الإدارة المركزية إلى يومنا هذا لا تزال جد مجزأة، بوجود عدة وزارات لتسيير نفس الميادين، أو التي تتقاسم نفس السياسات مما يطرح مشاكل التنسيق والصراع حول الصلاحيات [(1)]ومن ناحية أخرى نجد الهيكل التنظيمي للمنظمة الإدارية الواحدة يتميز بالمبالغة في عدد المستويات والأقسام، ويظهر ذلك من خلال المخططات التنظيمية لمختلف هيئات الدولة والمبنية على شكل خانات معزولة في الاتجاهين الأفقي والعمودي مانعة بذلك التلاحم بين الطاقات والإمكانيات.

---

(1)-La réforme administrative en Algérie ,innovations proposées et contraintes de mise en œuvre Op cit.p17.

2- البيروقراطية المفرطة: يشكو الجهاز الإداري الحكومي في الجزائر من الظاهرة المعروفة بالأعراض المرضية للبيروقراطية، فإذا كانت البيروقراطية في معناها العلمي والحيادي تعني نمطا معينا -أو نظرية- في الإدارة تتميز باحترام القوانين، وإتباع اللوائح والإجراءات، واحترام التسلسل الهرمي، فإن التشدد في تطبيق هذه التعليمات يتحول إلى ظاهرة مرضية تحول دون التجديد والإبداع والتعامل مع الظروف الطارئة. وهنا أيضا تتحول القوانين واللوائح إلى غايات في حد ذاتها وليس وسائل لتحقيق غايات، كما يرى الدكتور بومدين طاشمة أن الإدارة الجزائرية تشكو من "نمو الأعراض المرضية للبيروقراطية، من إفراط في الشكلية والرسمية، والجمود ومقاومة التغيير، وتحويل الوسائل إلى غايات، وأصبحت الحكومات المتعاقبة في سدة الحكم تعالج مشاكل الإدارة البيروقراطية فيها باستصدار المزيد في اللوائح والضوابط القانونية التي لا تنفذ".[1]

3 - المركزية المفرطة: إن مشكل المركزية المفرطة في الجزائر ليس بالجديد لكنه أصبح يطرح أكثر من أي وقت مضى بالنظر إلى تزايد التركيز على الحكم المحلي وأهميته لتحقيق التنمية الشاملة، وفي هذا الإطار يتفق العديد من الباحثين أنه رغم إصدار العديد من القوانين والمراسيم التنفيذية لصالح تعزيز اللامركزية غير أن عملية صنع القرار ما تزال كليا بيد السلطة المركزية، في حين تبقى هيئات اللامركزية مجرد أدوات للتنفيذ. "حيث أن النموذج الموجود يتميز عموما بدرجة مرتفعة من المركزية والذي لا يعتقد فيه بوجود أي عقلانية للأفعال وللتصرفات إلا على المستوى المركزي، هذا النموذج ليس ناتجا عن نظرية واضحة ومتشاور عليها، بل هو نسخة للنموذج الفرنسي لسنوات الستينات ورغم قوانين الولاية والبلدية لسنوات (67،69،90) لا يزال المحلي مجمدا، رغم بعض التقدم الذي أحرزته هذه القوانين مؤسساتيا غير أنها لم تكن إلا استمرار للدولة كلية الوجود (létat emnipresente)ومطلقة القدرة." [2]

كما يرى المهتمون أيضا بالشأن المحلي أن القوانين التي تصدر لصالح اللامركزية غالبا ما يتم تثبيط مفعولها بإصدار قوانين أخرى مكرسة للمركزية وهو الأمر ينطبق على قانوني الولاية والبلدية المعلنة في أفريل 1989 حيث ينتقده البعض بكونه من أكثر القوانين غموضا وذلك بجعل الولاية والبلدية المزودة بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية مدعوة بصراحة كوحدات محلية للعب دور جوهري وأساسي في جهود التنمية وفي نفس الوقت إلحاق كل الاستقلالية الممنوحة لهذه الوحدات بسلطة الدولة ما دامت كل

البرامج والوسائل والأهداف يتم تحديدها بطرقة تعاقدية بين الدولة والجماعات المحلية، الأمر الذي ليس إلا

---

(1)- بومدين طاشمة ،.مرجع سابق.

(2)-Chaabane BEN AKEZOUH, ***de la gouvernance locale en Algérie a travers les processus de déconcentration et décentralisation*** .revue IDARA .volume13.n01.2003.pp235-245.

تقيدا للمبادرة المحلية[1] ، مما يجعلنا تتفق مع باحثين يرون أن عناك نظرة قاصرة لا تزال تميز السياسة الجزائرية اللامركزية، والتي تنم نفسها عن الشك المتبادل الذي يحيط العلاقة مركزي/محلي. [2]

4 ــ تخلف وسائل العمل الإداري وأساليبه: إن الهياكل والقوانين والتشريعات ليست وحدها من تضمن نجاعة وكفاءة العمل الإداري، فوسائل وأساليب العمل ذاتها هي بحاجة إلى تطوير مستمر وتحت هذا المسمى يمكن أن تندرج العديد من المظاهر من بينها.

-غياب التدريب النوعي الذي يركز على المفاهيم الجديدة كمفهوم التنمية البشرية ومفهوم التمكين والتركيز فقط على التدريب الشكلي الذي يضمن فقط أبجديات المهنة. وضعف التأهيل بصفة عامة .

– نقص التكفل بالجانب الاجتماعي والنفسي في الوظيفة العامة، كالأجر المناسب والاستقرار والحوافز المادية والمعنوية، مما يقلل من ولاء الموظف العام لمهنته.

– غياب الشفافية كشرط ضروري للحوار والاتفاق والتي تسمح كذلك بالاندماج الاجتماعي، وتساعد على مراقبة نشاط المرافق العامة من قبل المرتفقين وإنشاء العلاقات الحسنة بين الإدارة والمواطن. [4]

– تعقد الإجراءات الإدارية وعدم تبسيطها مما يرهق المواطن وينفره من التعامل مع الإدارة العمومية.
– نقص استخدام التكنولوجيا الحديثة (الإعلام الآلي) في الإدارة العامة ونقص كفاءة الأفراد في ذلك.
– انعدام المشاركة المواطنية، أو عدم تطبيق مبدأ الديمقراطية التشاركية بسبب عدم تفعيل آليات المشاركة على المستويات المحلية.

رابعا- الانحرافات السلوكية.

تعتبر الانحرافات السلوكية في أداء الموظف العام من أبرز المظاهر السلبية في الإدارة العامة الجزائرية، إذ لا يخلو منها الواقع اليومي للخدمة العامة، وهو ما يعكسه تذمر واستياء المواطنين من كيفية تعامل أعوان الإدارة معهم، وفي الواقع فإن هذه الانحرافات السلوكية لا تقل خطورة عن الفساد من ناحية

---

(1)-Mohamed Yacine FERFERA et Yousef BENABDALLAH, ***Administration locale , décentralisation et gouvernance*** .revue IDARA .volume13.n01.2003.p153.

(2)-ibid. .et Chabane BEN AKEZOUH, op cit p238.

(3)- Ali SEDJARI,"***état et administration, tradition ou modernité*** ",les édition quessous .p128.

تضييع حقوق المواطن وآثارها النفسية البالغة حتى أن هناك من يصنفها في خانة الفساد معتبرا الفساد الإداري: **"معاملة الموظف بعض طالبي الخدمة معاملة سيئة أو امتناعه عن أداء الخدمة أصلا أو تغطرسه و تعجرفه في مواجهة أفراد الشعب"**[(1)]

إن تبعية الإدارة للسلطة السياسية قد أضفت على الموظفين طابعا سياسيا أصبحوا يميلون معه شيئا فشيئا إلى تجاهل المطالب الشعبية ، كما أدى هذا الطابع السلطوي إلى خلق مجال إداري مغلق عن المواطنين تغيب فيه وسائل الاتصال بين الإدارة و المواطن و تكثر فيه الحواجز مما نتج عنه انعزال في العلاقة بين الإدارة و المواطن ميزتها القسوة و السلطة و اللامبالاة. [(2)]

كما أن غياب ثقافة سليمة للخدمة العامة و حتى لمفهوم الخدمة العامة يعد من مميزات الموظف الجزائري، حيث أن تقديم الخدمة العامة لا يزال ينظر إليه على أنه مزية بدلا من كونه تكليفا يتقاضى من جراءه هذا لموظف أجرا كاملا وذلك ما ينعكس على تصرفات الموظف في عدم الاستجابة لطلبات المواطن بتجاهله وعدم إعطائه أي اهتمام. [(3)]، وغياب هذه الثقافة هو الذي أدى إلى انتشار بعض الانحرافات السلوكية التي توحي باعتبار المنصب العام ملكية خاصة من قبيل الالتحاق بالوظيفة في وقت متأخر ومغادرتها مبكرا، أو الخروج من وقت الدوام دون مبرر، أو التواجد في المكتب مع غلقه في وجه المراجعين.

إن المشاكل المذكورة سابقا من تسييس مفرط للإدارة العامة وفساد متفشي بين أركانها، ومن تعقد للهياكل والإجراءات وانحرافات سلوكية لأفرادها قد انعكس سلبا على العلاقة بين الإدارة والمواطن تمثل في غياب الثقة والاحترام لهذه الهيئة التي مفترض أن تعكس هيبة وكفاءة الدولة لدى مواطنيها. مما لفت الانتباه إلى ضرورة إحداث إصلاحات شاملة لتحسين هذه العلاقة المهمة.

المبحث الثاني: جهود الدولة في الإصلاح والتنمية الإدارية.

لقد شرعت الجزائر مؤخرا في إحداث تغييرات وإصلاحات على مستوى جهازها الإداري للتحديات المعاصرة التي تفرضها البيئة الداخلية والخارجية، وفي الواقع فان إصلاح الإدارة الجزائرية قد

---

(1)–احمد عبد الهادي ،***الانحراف الإداري في الدول النامية***.مركز الإسكندرية للكتاب.الإسكندرية.مصر 1997.ص15.

(2)- Ali SEDJARI, op cit .pp47-47.

(3)– محمد سعيد اوكيل، ***نحو إصلاح إداري مستقبلي فعال في الجزائر***.مجلة إدارة ،المجلد الثامن.عدد1998.10 ص10.

انطلق منذ بداية الاستقلال، لكن التغيرات التي أحدثت في تلك الفترة كانت تهدف أساسا إلى بناء الإدارة الجزائرية المستقلة، في حين تعرف الفترة الأخيرة والراهنة تغييرات نوعية هدفها التكيف مع المستجدات ، وتحقيق الكفاءة الفعالية.

المطلب الأول:في مجال إنشاء هيئات الإصلاح و التطوير الإداري.

إن الهيئات الموجودة اليوم في الجزائر و العاملة في حقل إصلاح الإدارة العامة و تطويرها ، هي عبارة عن تطوير و تحديث لهيئات سابقة ظهرت منذ نيل الاستقلال و بناء الإدارة الوطنية، لهذا سنعمل على تتبع مختلف التطورات و التجديدات التي عرفها هذا المجال منذ الاستقلال و إلى يومنا هذا.

ـــ بعد الاستقلال و في سنة 1962 تم إنشاء مديرية عامة للتنظيم و الإصلاح الإداري، و هذا في إطار تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية بموجب المرسوم رقم 66- 238 المؤرخ في أوت 1966 الخاص بتنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية، تحولت سنة1968 إلى مديرية عامة للتنظيم و الإصلاح الإداري و العلاقات العامة بموجب المرسوم رقم 68-10 المؤرخ في 1968/10/23.

- في سنة 1976تم إنشاء مديرية عامة للتكوين والتعاون والإصلاح الإداري تضم ثلاث نيابات مديرية خاصة بالتنظيم والهياكل الإدارية والبحث الإداري. (1)

- في سنة 1982 تم إنشاء كتابة الدولة المكلفة بالوظيف العمومي و الإصلاح الإداري لدى الوزير الأول ، من مهامها دراسة و تحضير الشروط العامة للتسيير و كذلك عقلنة الإجراءات و تبسيط المهام الإدارية، تتكون من ثلاث مديريات بما فيها المديرية العامة للإصلاح و التكوين الإداري. (2)

- في سنة 1983 تم إنشاء لجنة وطنية لدى كتابة الدولة للوظيف العمومي يرأسها كاتب الدولة ، تتكون من الأمناء العامين لبعض الوزارات. من وظائفها تحسين الشروط العامة للتنظيم و تسيير مصالح الدولة و عقلنة الهياكل و المناهج و تبسيط الإجراءات الإدارية، و إنجاز لامركزية فعالة لنشاط الدولة. (3)

- في سنة 1984 تم إنشاء محافظة الإصلاح و التجديد الإداري ، و هي هيكلة إدارية مركزية حلت محل كتابة الدولة للوظيف العمومي و الإصلاح الإداري . و التي من مهامها تقريب الإدارة من المتعامل و

---

(1)-المرسوم 76-39 المؤرخ في 1976/20/20 الخاص بإعادة تنظيم وزارة الداخلية.

(2)-المرسوم 82-16 المؤرخ في 1982/10/12 الخاص بإعادة تهيئة هياكل الحكومة.

(3)-المرسوم 83-614 المؤرخ في 1983/11/05 المتضمن إنشاء لجان وطنية للإصلاح الإداري.

التكيف المستمر لهياكل الإدارة و التسيير في مواجهة تحديات التنمية ، و كذا اقتراح كل إجراء لخلق أو تعيين مصالح تعمل على تقريب الإدارة من المتعاملين.[1]

- في سنة 1994 تم تعيين وزير منتدب لدى وزارة الداخلية مكلف بالجماعات المحلية و الإصلاح الإداري ، عوض سنة 1996 بوزير منتدب لدى رئيس الحكومة مكلف بالإصلاح الإداري و الوظيف العمومي.

كما تم في نفس السنة تأسيس مؤسسة وسيط الجمهورية مكلفا بالدفاع عن حقوق المواطنين و مصالحهم أمام السلطات العامة. [2]

- في سنة 2000 تم إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها تتولى هذه اللجنة إعادة النظر في أنماط إصلاح هياكل الدولة و اقتراح حلول ناجحة للمنظومة القانونية و الإدارية. تتكون هذه اللجنة من 70 عضوا يتوزعون بين موظفين سامين في الدولة ، مسؤولي المؤسسات الكبرى ، الجامعيين و المنتخبين الذين يكونون قد مارسوا مهام و مسؤوليات مهمة في القطاع العام لسنوات طويلة . تقدم اللجنة تقريرا سنويا يمس كل ميادين الإدارة العامة: الخدمة العمومية، الموارد البشرية و الجماعات المحلية. [3]

المطلب الثاني :في مجال مكافحة الفساد الإداري.

تندرج مكافحة الفساد الإداري في الجزائر ضمن الإستراتيجية العامة لمكافحة الفساد و التي أضحت من الأولويات الأساسية على أجندة السلطات العامة، و ذلك ما عبر عنه رئيس الجمهورية بقوله **" يجب اعتبار مكافحة الفساد من حيث غايته فريضة من قبيل الواجب الوطني"**[4] و هو كذلك الذي وصف الفساد **" بالمرض الاجتماعي الذي يلحق الضرر بالتنمية و بتوازن المجتمع بل و يمس بالأمن الوطني"**[5]

و يمكن إيجاز المساعي و الجهود التي بذلتها الدولة في هذا المجال فيما يلي:

---

(1)–المرسوم 84–104 المؤرخ في 1984/05/12. المتضمن إنشاء محافظة الإصلاح والتجديد الإداري.

(2)–المرسوم 96–113 المؤرخ في 1996/03/23. المتضمن إنشاء وسيط الجمهورية.

(3)–المرسوم 327 المؤرخ في 2000/11/22 المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها.

(4)–نص التعليمة الراسية المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد.جريدة الخبر الأسبوعي .31جانفي 2010 متاح على http://elkhabar-hebdo.com-44k.

(5)–الرئيس يأمر بإخضاع المسؤولين لمراقبة مستمرة.جريدة الخبر اليومي عدد2826 الثلاثاء 19 جانفي 2010.ص03.

1- الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي وقعت في 09 ديسمبر 2003 و صدقت مع التحفظات في 25 أوت 2004. [1]

2- الانضمام إلى اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته. [2]

3- إصدار قانون الوقاية من الفساد و مكافحته [3]، و الذي يحتوي العديد من التدابير و الإجراءات الخاصة بمكافحة الفساد الإداري من ضمنها:

*التدابير الوقائية في القطاع العام، و تتضمن هذه الأخيرة تدابير تتعلق بالتوظيف حيث تنص المادة الأولى من القانون على مراعاة مجموعة من المبادئ في توظيف مستخدمي القطاع العام و في تسيير حياتهم المهنية .

ـــ مبادئ النجاعة و الشفافية و المعايير الموضوعية مثل الجدارة و الإنصاف و الكفاءة.

ـــ الإجراءات المناسبة لاختيار و تكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد.

ـــ اجر ملائم إلى جانب تعويضات كافية .

ـــ إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لتمكن الموظفين العموميين من الأداء الصحيح والسليم والنزيه لوظائفهم وإفادتهم في تكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد. [4]

* وتتعلق المادة الرابعة من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته تتعلق بموضوع التصريح بالممتلكات حيث تلزم كل الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية بالتصريح بممتلكاتهم، مع تحديد هذا التصريح فور كل زيادة مادية معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول،وذلك قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية الممتلكات العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بالخدمة العمومية. [5]

* وفي إطار الشفافية في التعامل مع الجمهور نصت المادة الحادية عشر من نفس القانون على ضرورة التزام المؤسسات والهيئات والإدارة العمومية بـــ:

---

(1)-المرسوم 04-128 المؤرخ في19 /2004/04 . المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(2)-المرسوم 06-137 المؤرخ في 2006/04/10. المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته.

(3)- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 2006/02/20.يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.عدد14 .08مارس2006.ص.05.

(4)-نفس المرجع .نفس الصفحة .

(5)-نفس المرجع.نفس الصفحة.

ـــ اعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها و تسييرها وكيفية اتخاذ القرارات فيها.

ـــ تبسيط الإجراءات الإدارية.

ـــ بنشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية

ـــ بالرد على عرائض وشكاوي المواطنين.

ـــ بتسبيب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن وبتسبيب طرق الطعن المعمول بها. (1)

*إنشاء اللجنة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: حيث نص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على إنشاء هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد وهي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية. (2)

وتتمثل مهام هذه الهيئة فيما يتعلق بالفساد الإداري فيما يلي:

ـــ اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.

ـــ تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة واقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.

ـــ جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، لا سيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.

ـــ التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها.

كما جاءت التعليمة الرئاسية المؤرخة في 13 ديسمبر 2009 جاءت لتؤكد على البنود الخاصة بمكافحة الفساد الإداري، حيث أن من أهم التدابير الواردة في هذه التعليمة: (3)

ـــ إعداد خريطة للوظائف الهامة التي يحتمل أن تعشش فيها الرشوة وإخضاعها للمراقبة خاصة ودائمة.

---

(1)–نفس المرجع السابق.ص06 .

(2)–نفس المرجع.ص047.

(3)–الرئيس يأمر بإخضاع المسؤولين لمراقبة مستمرة.جريدة الخبر اليومي،مرجع سابق.

ـــ إعداد خريطة للوظائف الهامة التي يحتمل أن تعشش فيها الرشوة وإخضاعها للمراقبة خاصة ودائمة.

ـــ معالجة مؤشرات الفساد كظهور علامات سريعة على ثراء الموظف.

ـــ تحسين الإجراءات القانونية الخاصة بالتصريح بالممتلكات لكل أعوان الدولة. وتطبيق هذا الإجراء على كل الإطارات في كل المستويات، ويجب الإطار التصريح بممتلكات زوجته وأبنائه وأن يقدم مبررات لأي تطور في الممتلكات الفردية والعائلية.

ـــ إنشاء ديوان مركزي لقمع الرشوة كأداة يتم تفعيلها في الميدان بما يسمح بمضاعفة جهود ردع الفساد.

وقد تم تعزيز هذه التعليمة الرآسية بإصدار منشورين حكوميين رقم 673، 680 الصادرين بتاريخ 31 ديسمبر 2009 لتنفيذ التعليمة .

المطلب الثالث في تعزيز اللامركزية و الحكم المحلي:

يعتبر محور اللامركزية من أهم المحاور التي تعرف اهتماما ملحوظا من حيث السعي في تعزيز آليات اللامركزية و تدعيم هيئات الحكم المحلي و ترسيخ الديمقراطية المحلية، ويمكن إيجاز أهم الإصلاحات و الإجراءات على هذا المستوى كما يلي:

أولا- الإصلاحات المالية: يجمع الكثير من المختصين على الأهمية الحاسمة لهذا الجانب في مدى تمكين الجماعات المحلية من أداء دور حقيقي في التنمية المحلية الشاملة، و بالتالي ضرورة إعادة تهيئة طرق و إجراءات تخصيص و توزيع الموارد المحلية في إطار قانوني و تشريعي معلن بوضوح، أين يكون للجماعات المحلية الدور المباشر و الفعال في ذلك. [1]

وتتمثل أهم الإصلاحات المالية للجماعات المحلية في تجديد الجباية المحلية و إصلاح مدا خيل الأملاك بالإضافة إلى الاقتراض البنكي و إصلاح الصندوق المشترك للجباية المحلية. [2]

1 - تجديد الجباية المحلية: التي تمثل الأداة الأساسية لتمويل التنمية المحلية، مما يستوجب إعادة الاعتبار لها. و هذا التجديد يكون عن طريق إشراك البلديات في الجباية المحلية بغرض رفع مرد ودية الضرائب، أو تخلي الدولة عن بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية.

---

(1)-Mohamed Yacine FERFERA et Yousef BENABDALLAH ,op cit p152.

(2)-موسى رحماني ووسيلة السبتي، ***واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية***، ورقة مقدمة في إطار الملتقى الدولي:تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية .جامعة الحاج لخضر باتنة.2008.

www.univ-batna.dz/fac.../faculte/...RAMANIE_Moussa.doc.

2- إصلاح مدا خيل الأملاك: و ذلك بالتحكم في تسييرها حيث تتوفر الجماعات على أملاك عقارية و منقولة معتبرة يمثل استخدامها من طرف الآخرين مصدرا ماليا معتبرا يجب تنميته و الرفع من مردوده.

3ـــ العقود البلدية للنجاعة: تهدف هذه العقود إلى إعادة تأهيل البلدية بتشخيص واقعها و اقتراح برامج تصحيحية في المدى القصير و المتوسط، تسمح لها بتحسين قدراتها في التسيير و التحكم الحسن في المشاكل المتعلقة بها. و هي تبرم بين البلدية من جهة و ممثلين آخرين من جهة أخرى، هم عبارة عن ممثلين عن الإدارة المركزية و ممثل عن المجلس الوطني للتخطيط و ممثل عن أحد البنوك.

4- المعاهدات البلدية: تتضمن إنجاز مشاريع تتجاوز بلدية واحدة و تحمل منفعة لعدة بلديات و يتمثل دورها في تقسيم الأعباء بين البلديات و بالمقابل تحقيق التنمية. و يمكن القول أنها تمثل حلا ناجعا للاستجابة لحاجات السكان أمام الوضعية المالية المتدنية للبلديات خاصة النائية منها.

5- تحديد الاقتراض المصرفي: إن إعادة النظر في شروط الاقتراض المصرفي تستدعي تحرير النظام القانوني في هذا المجال و الاعتراف للجماعات المحلية بحق المبادرة بطلب قروض بنكية حسب قدراتها المالية.

6-الشركات المختلطة: و هي شركات تساهم فيها الجماعات المحلية بأغلبية تفوق 50% أما الباقي فقد يكونون متعاملين عموميين أو خواص، كغرف الصناعة و التجارة بغرض ترقية البناء و التسيير العقاري و ترقية و استقلال المرافق العامة.

7- إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية: و الذي لجأت إليه الدولة نظرا للعجز الذي تعرفه الجماعات المحلية. و الصندوق المشترك للجماعات المحلية هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية و الاستقلال المالي، و يتكفل بالمساهمة في تمويل التنمية المحلية بتخصيص إعانات مالية للبلديات و الولايات.

وفضلا عن الإصلاحات المالية سابقة الذكر فإن هناك مجموعة من البرامج الموجهة لدعم و إعانة الجماعات المحلية ماليا و ماديا ومن أهمها: (1)

1-تخصيص المعادلات:

تخصيص المعادلات هي عملية موجهة لتسيير الجماعات المحلية الأكثر حرمانا. تستجيب طريقة توزيعها إلى الحرص على تقليص الفوارق بين البلديات و الولايات فيما يتعلق بالموارد المالية،و تجدر الإشارة كذلك إلى

---

(1)- ***برنامج دعم الجماعات المحلية***، بوابة وزارة الداخلية والجماعات المحلية. متاح على:- www.interieur.gov.dz/Default.aspx?I=ar

أن هذا الاعتماد يشكل مصدر التمويل الأساسي للبلديات المحرومة، في سنة 2008، تم توزيع مبلغ إجمالي قيمته 22 مليار دج على 1234 بلدية، ومبلغ إجمالي آخر قيمته 3 ملايير دج على 29 ولاية.

2-الإعانات المالية الاستثنائية لفائدة البلديات :

تخصص الإعانات المالية الاستثنائية لموازنة الميزانيات المحلية لفائدة البلديات العاجزة التي لا تغطي مواردها الأعباء الإجبارية (الأجور و النفقات الملحقة). في سنة 2008، خصص الصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغا إجمالي قيمته8.202.417.994 دج لموازنة 793 ميزانية بلدية عاجزة،كما تخصص هذه الإعانات للحوادث الكارثية أو غير المتوقعة لفائدة الجماعات المحلية للتعامل مع الأوضاع الإستعجالية.

3-الإعانات المالية للتجهيز لفائدة البلديات:

تمنح هذه الإعانات المالية لفائدة الجماعات المحلية للمساهمة في التمويل الكلي أو الجزئي لمشاريع التجهيز المتعلقة بإطار عيش المواطنين العام في مختلف الميادين،و قد تم في هذا الإطار إطلاق العديد من المشاريع لفائدة البلديات المحرومة، و ذلك طبقا لمهام التضامن التي يضطلع بها الصندوق المشترك للجماعات المحلية، و لتعليمات مجلس التوجيه.

كما تم التكفل ببعض الأعمال من قبل السلطات المحلية من أجل تحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية و التي تجسدت من خلال الإجراءات التالية: [2]

1- الإجراءات الموجهة لتدارك الصعوبات التي تعرفها الخزينة:

- الترخيص للبلديات للقيام خلال الثلاثي الأول من كل سنة بدفع النفقات ذات الطابع الإجباري بدون كشوفات (المادة 16 من قانون المالية لسنة 2009).

-التكفل بكل ديون المجالس الشعبية البلدية.

- التكفل بديون المجالس الشعبية البلدية المبرمة مع الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط من أجل إنجاز سكنات اجتماعية و المقدرة بـــ 32 مليار دج.

2-الإجراءات الموجهة لتحسين الموارد المالية للجماعات المحلية:

من أجل رفع مستوى الإيرادات الضريبية للجماعات المحلية لا سيما الخاصة بالبلديات فقد تم إدراج

---

(1)- ***إصلاح المالية والجباية المحليتين***. المرجع السابق.

الإجراءات التالية ضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 و تتمثل في ما يلي:

ـــ تخصيص50%من الضريبة على الناتج الخام IRG الخاص بالمداخيل الإيجارية لصالح البلديات.

ـــ الزيادة في الرسم الخاص المتعلق برخص العقار و لا سيما على مستوى التجمعات الكبرى.

ـــ توسيع رسم الإقامة على كافة البلديات مع الزيادة في التعريفة بصفة متزنة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية (المادة26).

ـــ الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة، الولاية أو البلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية بناء على ترخيص الطرقات لصالح الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين الخاضع للقانون العام أو الخاص (المادة 43).

ـــ تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات.

ثانيا- إصلاح قوانين الجماعات المحلية:

مقابل الجانب المالي هناك جانب آخر لا يقل أهمية في تحديد مدى فعالية و كفاءة الجماعات المحلية في أداء مهامها، وهو الجانب القانوني و التنظيمي الذي يحدد صلاحياتها و يحكم إجراءات عملها و يتعلق الأمر هنا بمراجعة قانوني الولاية و البلدية الذي تعكف عليه السلطات العامة في الفترة الأخيرة.

أ- مبررات إصلاح قوانين البلدية و الولاية:

قدم المشرع لجزائري عدة نقاط خاصة لشرح دواعي الذهاب نحو تغيير النصين القانونيين الذين يعود تاريخهما إلى أفريل 1990 و الذين أصبحا لا يتماشيان مع التحولات العميقة التي تعرفها الإدارة المحلية. ومن هذه الأسباب: (1)

ـــ التأقلم مع التطورات الاقتصادية و الاجتماعية التي تعرفها البلاد و الانخراط في مسار الإصلاحات التي شرع فيها منذ عشرية من الزمن.

ـــ تكييف القوانين المسيرة للبلديات و المجلس الشعبي الولائي مع منظومة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد و الرشوة.

ـــ معالجة الإختلالات و التناقضات التي سجلت في تطبيق التعددية على مستوى المجالس المنتخبة المحلية.

ـــ إحداث نقلة في تسيير هذه الجماعات وفق قواعد الحكمة و الرشاد، و إشراك المواطن في إدارة شؤونه اليومية.

---

(1) - ***تفاصيل قانوني مشروع الولاية والبلدية،استقرار المجالس المنتخبة وحماية مصالح المواطنين***. جريدة المساء الأربعاء 26 اكتوبر 2009 ص02.

ب – قانون البلدية الجديد:

جاء القانون الجديد للبلدية في 385 مادة، أي بإضافة 277 مادة جديدة مقارنة بقانون 1990 المتضمن 185 مادة فقط. و قد توزعت هذه المواد على المحاور الرئيسية التالية:

1–تعزيز الديمقراطية التشاركية:

ينص القانون صراحة على ضرورة التأسيس للديمقراطية التشاركية باعتبار البلدية تشكل الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية المحلية و التسيير الجواري. و يلزم المشرع المنتخبين بإبلاغ المواطنين و استشارتهم عبر ممثليهم في منظمات المجتمع المدني، في كل الخيارات ذات الأولوية لا سيما في مجال التنمية المحلية الاقتصادية و الاجتماعية. حيث حددت المادة 15 من النص مجال تحرك المنتخبين في سياق تجسيد مبدأ الممارسة الديمقراطية و التسيير الجواري، حيث تلزم الجماعات المحلية استشارة و الاتصال مع الحركة الجمعوية، و الشخصيات المعروفة بحكمتها و سمعتها الطيبة، لتحديد الطلبات الاجتماعية.

و تشير المادة 16 إلى إمكانية إقامة مجالس بلدية موسعة يشارك فيها المواطنون، و يمكن أن تخرج بقرار لكن بعد مصادقة المجلس البلدي عليها،وكذا مصادقة الوالي كما تسمح المادة 18 من النص لرئيس البلدية الاستعانة بشخصيات تقيم في البلدية أو جمعية معتمدة للحصول على اقتراحات تخص مشاريع تنموية يمكن للجان المجلس أن تتولاها بعد المناقشة. [1]

2– آليات إنهاء حالات الانسداد و سحب الثقة:

أمام تزايد حالات سحب الثقة من رؤساء المجلس الشعبي البلدي و تعطل مصالح المواطنين، فإن المشرع حرص في صياغته لمسودة القانون على إدخال مواد جديدة لم تكن واردة في قانون 1990 تضع حدا لتلك الوضعيات التي أثرت كثيرا في عمل المجالس البلدية، فيمنع القانون سحب الثقة في السنة الأولى و الأخيرة من العهدة، و توجب المادة 89 توفر نصاب ثلاثة أرباع أعضاء المجلس لسحب الثقة. وقد تم تقديم حل لجميع حالات الانسداد الممكنة على نحو ينهي حالات تأجيل عملية اختيار من يقود البلدية، و هو الوضع الذي عرفته البلديات مثلا بعد انتخابات نوفمبر 2007. و في هذا المجال تنص المادة 77 على أنه يتم انتخاب رئيس البلدية من بين أعضاء المجلس المنتخب و ليس كما هو معمول به حاليا حيث تعود مهمة التعيين إلى أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد[2].

---

(1)– المرجع السابق نفس الصفحة.
(2)–نفس المرجع.نفس الصفحة.

3- صلاحيات رؤساء البلديات و الإجراءات العقابية:

يتمتع رئيس البلدية بوضع خاص منهيا وضعه في قانون 1990 الذي يصنفه في خانة "مسير المجلس البلدي في حين ينص المشروع الجديد بصريح العبارة على أنه "رئيس البلدية".ومع حرص المشرع على منح رئيس البلدية المكانة التي يستحقها فإنه في المقابل جاء بإجراءات عقابية بهدف وضع حد للممارسات السيئة لبعض رؤساء المجالس المحلية بالغياب عن مناصبهم دون مبرر لفترات طويلة، حيث نصت المادة 90 " رئيس البلدية يتفرغ بصفة دائمة لعهدته، و في حالة الغياب دون مبرر لثمانية أيام متتالية أو لمدة ثلاثة أشهر متتالية في نفس السنة، و مهما كانت الأسباب يعتبر مستقيلا من قبل المجلس البلدي ، أو بقرار من الولاية. (1)

ج - قانون الولاية الجديد:

يهدف قانون الولاية الجديد إلى تدارك النقائص المسجلة في قانون 1990 و التي أثرت سلبا على سير المجالس الشعبية ، و عطلت في كثير من الأحيان مشاريع التنمية المحلية . و يمكن تلخيص أهم التغيرات التي جاء بها في المحاور التالية:

1 ــ إعادة تعريف الولاية و صلاحياتها : بموجب المادة الأولى من مشروع الولاية الجديد تعتبر الولاية جماعة محلية تتمتع بالاستقلالية المالية و الشخصية المعنوية، كما هي مقاطعة إدارية تمثل الدولة في إقليم نشاطها و تشرف على تنفيذ سياسة الدولة، و هي حلقة تواصل بين الجماعات الإقليمية و الدولة. و يتم إنشاؤها عن طريق القانون*. (2)

كما اقترح النص مادة جديدة هي المادة (5) تتعلق بتكفل الدولة بتحويل الموارد الضرورية التي تسمح لها بالقيام بالمهام المنوطة بها في جميع الميادين، إذ سيصبح بإمكان الولاية أن تربط علاقات تعاون مع مثيلاتها في الوطن و مع محافظات أجنبية. غير أن العلاقات مع جماعات إقليمية خارجية تخضع إلى شروط صارمة،

كما تم استحداث تجمع لولايات متجاورة كإطار لا مركزي وسيط بين السلطات العليا و الولاية، مهمته تنسيق السياسات العمومية على مستوى هذه الولايات. و يعتبر بمثابة نواة لحكومات محلية. (3)

---

*القانون الحالي يعتبر أن الولاية تضطلع بمهام إدارية وتهيئة الإقليم والتطور الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وتساهم في تطوير الإطار المعيشي للمواطن.

(1)- ***صلاحيات مطلقة للولاة وإجراءات ردعية للمنتخبين تصل إلى الفصل*** ، جريدة الشروق اليومي عدد2797 الخميس 17 ديسمبر 2009.ص07.

(2)-نفس المرجع. نفس الصفحة .

2ـــ إعادة تحديد الصلاحيات و الإجراءات العقابية للولاة و المنتخبين:

تتحدث المادة الثانية للمشروع عن صلاحيات الوالي، إذ يعتبر الوالي هيئة قائمة بذاتها إلى جانب المجلس الشعبي الولائي. وضمن هذا السياق أتى المشروع بخمس و عشرين مادة صريحة تحدد مهامه و صلاحياته.

و لمعالجة حالات تخلف المنتخبين و غياباتهم المتكررة عن الاجتماعات وضع المشرع مادة ملزمة ضمن المشروع تلزم المنتخبين في المجالس الولائية، و كل تغيب غير مبرر و لمرات متتالية في السنة الواحدة يعرض صاحبه لإنهاء المهام و ذلك بقرار يصدره الوالي. (1)

3ـــ سير أشغال المجلس الولائي و حالات حله:

حددت المواد من 16 إلى 35 مجال تدخل المجلس و كيفية تسيير أشغاله حيث جاءت المادة 18 لتضفي الجدية في عقد دورات المجلس العادية، حيث تم تقليص مدة الاجتماع من 15 يوما إلى 7 أيام فقط، و يقوم رئيس المجلس بموجب المادة 20 بالدعوة إلى الانعقاد، لكن بعد موافقة الوالي حول جدول الأعمال و تاريخ الدورة، و جاءت هذه المادة لتمنح الوالي حق مراقبة جدول أعمال المجلس و ذلك في تعزيز واضح لصلاحياته، و في نفس الاتجاه نصت المادة 21 على أن الدعوة يمكن أن يتكفل بها الوالي في حالة عجز رئيس المجلس أو حالة الانسداد. (2)

و بالنسبة لحالات الحل فإنه إضافة إلى إلغاء الانتخابات أو استقالة الأعضاء تم إضافة عناصر أخرى منها: تسجيل خرق في الإجراءات القانونية أو الدستورية، أو عندما يتحول المجلس إلى مصدر يعيق التكفل بانشغالات المواطنين.

المطلب الرابع:في مجال عصرنه الخدمة العمومية (الحكومة الإلكترونية).

يعتبر مجال عصرنة الخدمة العمومية من المجالات المتطرق إليها حديثا بالنسبة للسلطات الحكومية في الجزائر، وفي هذا الإطار فقد تم وضع مشروع " الجزائر الإلكترونية 2013 " الذي خصص جانب كبير منه لمحور إدخال تكنولوجيا المعلومات و الاتصال للإدارة العامة الجزائرية .

أولا/ بناء البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصال :

لقد سعت الجزائر إلى الاستفادة من خدمات شبكة الانترنت والتقنيات المرتبطة بها، من خلال ارتباطها

---

(1)–نفس المرجع السابق ،نفس الصفحة.

(2)– تفاصيل قانوني مشروع الولاية والبلدية،مرجع سابق.ص02.

بشبكة الانترنت في شهر مارس -1994- عن طريق مركز البحث والإعلام العلمي والتقني (CERIST) ،الذي أنشئ سنة -1986- من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ،وكان من مهامه الأساسية العمل على إقامة شبكة وطنية وربطها بشبكات إقليمية ودولية. [1]

وعرفت الجزائر منذ ذلك تقدما ملحوظا في هذا المجال، حيث قدر عدد الهيئات المشتركة في الانترنت سنة -1996- بحوالي 130 هيئة ،وفي سنة -1999- قدر عدد الهيئات المشتركة في الشبكة ب800 هيئة ،منها 100 في القطا ع الجامعي ،50 في القطاع الطبي ،500 في القطاع الاقتصادي و150 في القطاعات الأخرى ،وبما مجموعه 180 ألف مشترك لكن هذا العدد لم يمثل إلا نسبة اكبر بقليل من 01 في الألف من عدد مستعملي الانترنت في العالم. [2]

بعد إصدار المرسوم التنفيذي رقم 98-257 بتاريخ25 اوت1998[3] ، والمعدل بمرسوم تنفيذي آخر يحمل رقم 2000-307 بتاريخ14 أكتوبر2000 [4]، الذي يحدد شروط وكيفيات وضع واستغلال خدمة الانترنت ،ظهر مزودون جدد خواص وعموميون إلى جانب مركز البحث في الإعلام العلمي و التقني مما زاد في عدد مستخدمي الشبكة .

لكن في الواقع يمكن القول أن ملامح تكنولوجيا والاتصالات في الجزائر لا تزال ضعيفة مقارنة بالكثير من الدول ، فالفجوة الرقمية في الجزائر لا تبعدها فقط عن الدول المتقدمة بل وحتى عن الدول النامية والعربية التي ليست لها مؤهلات الاقتصاد الجزائري، وفي هذا الصدد تقول الدكتورة "نادية شطاب": " انه حتى وان كان لا يمكن تجاهل المجهودات المتعددة التي قامت بها الجزائر لإدماج التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال ،وان كان استعمال الانترنت يتعمم أكثر وأكثر في الجزائر ،فآثاره محدودة جدا على التنمية فقطاع تكنولوجيا الإعلام والاتصال لا يمثل سوى 1/من الناتج المحلي الخام" [5].

---

(1)- إبراهيم بختي، ***الانترنت في الجزائر*** . مجلة الباحث عدد.2002.01 متاح على :http://rcweb.luedled.net

(2).Ryad; "***Fin du monopole sur le téléphone ,Internet et les télécommunication :le prive entre en ligne***". Quotidien Liberte,N2209.Mardi 18 Janvier2000.p01.

(3)- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 63. 26 أوت 1998.ص04.

(4)- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 60. 15 اكتوبر200.ص14.

(5)- Nadia CHATTAB,"***économie ,tic et bonne gouvernance en Algérie***" disponible sur www.dst. cirist.dz/séminaires/communication.

وحسب الدراسات الصادرة عن مؤسسات عالمية معروفة فان الجزائر لا تزال بعيدة عن تحقيق القابلية أو الجاهزية الرقمية اللازمة لبناء مجتمع المعلومات ، ومن ذلك مؤشر ثروة الأمم الناهضة الذي يصدر عن مؤسسة الشؤون المالية " Money Matters Institute" مرتين سنويا ويهدف إلى التعريف بكيفية تكون راس المال و الثروة استنادا إلى فرضية أن تكوين الثروة قائم على التوازن الاقتصادي و الاجتماعي و المعرفي *.

الدولة	الترتيب عالميا	
	2003	2004
البحرين	19	12
الكويت	21	18
الأردن	24	26
لبنان	27	29
تونس	29	33
الجزائر	43	43

جدول رقم 2 : ترتيب دول عربية حسب مؤشر ثروة المم الناهضة .المصدر: www..moneymattersinstuit.org 2005

ومن جهة أخرى يصدر عن المنتدى الاقتصادي العالمي" World Economic Forum" ما يسمى مؤشر جاهزية البنية الرقمية *وهو يهدف إلى تقييم مدى تأثير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في نمو وتنافسية الدول [1].

---

*يتكون المؤشر من ثلاث مؤشرات فرعية تشمل البيئة الاقتصادية (الاقتصاد الوطني،عولمة الاقتصاد،بيئة الأعمال) البيئة الاجتماعية(الاستقرار التنمية،الرعاية الصحية،البيئية الطبيعية) البيئة المعلوماتية و من بين الواحد والعشرين عنصرا التي تكونها، تشكل العناصر الرقمية حيزا مهما وتخص عدد أجهزة الحاسوب المنزلية لكل 1000نسمة خطوط الهاتف الخلوية والثابتة لكل1000نسمة مزودو خدمة الانترنت لكل10000 نسمة نسبة استخدام الانترنت على إجمالي السكان وأخيرا الإنفاق الحكومي على تكنولوجيا المعلومات.

(1)-Irene MIA Soumitra Dutta ***,the global information technology repport 2009-2010*** **.** World Economic Forum .available at ; http://www.weforum.org/document/GITR10/index.html

*يتكون مؤشر جاهزية البنية الرقمية من ثلاث مؤشرات فرعية تشمل بيئة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (الأنظمة التشريعية والقانونية،البنية التحتية،وعناصر أخرى متعلقة بالسوق من جهة التطور التكنولوجي) مدى جاهزية الأطراف المختلفة لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات،المستوى الفعلي لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات .

ومن خلال معطيات المنتدى أمكننا تشكيل الجدول التالي تشكيل الجدول التالي:

السنوات	2008-2007	2009-2008	2010-2009
المؤشر	3.38	------	3.05
الرتبة	88 من117	108من 134	113 من 133

جدول رقم3 : مؤشر جاهزية البنية الرقمية للجزائر 2007- 2010 . إعداد الباحثة بالاعتماد على معطيات من المصدر http://www.weforum.org/document/GITR10/index.html

وفي مجال استعمال الحكومة لتكنولوجيا المعلومات والاتصال:

نجاح الحكومة في ترقية تكنولوجيا المعلومات و الاتصال	112من133
توفير الخدمات الحكومية على الانترنت	120من130
استعمال التكنولوجيا وفعالية الحكومة	127من133
تواجد الانترنت في الوكالات الحكومية	116من133
المشاركة الالكترونية	118من118

جدول رقم 4 : الاستخدام الحكومي لتكنولوجيا المعلومات والاتصال في الجزائر . المصدر السابق.

ثانيا- تطبيقات تكنولوجيات المعلومات والاتصال في الإدارة العمومية:

من خلال التمعن في المؤشرات السابقة نلاحظ أن الجزائر تحتل المراتب الخيرة عالميا من حيث إدماج واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال ،فهي تأتي بعد العديد من الدول التي لا تختلف عنها من حيث الإمكانيات لكن هذا لم يمنع من إدماج تكنولوجيات المعلومات والاتصال في الإدارة الجزائرية عملت السلطات الجزائرية على تزويد إداراتها العامة بمختلف التطبيقات الممكنة للتكنولوجيات الحديثة،بغرض تحسين نوعية الخدمة العامة المقدمة ويمكننا ذكر التطبيقات التالية:

- **على مستوى الحكومة**: الحكومة على الخط ، مواقع واب مؤسسات الدولة (الرئاسة ، مصالح رئيس الحكومة ، مجلس الدولة مجلس الأمة ، البرلمان ، الوزارات ، الولايات ، البلديات ، السفارات ، الأحزاب السياسية، المجلس الوطني الاجتماعي والاقتصادي ...)

- **التعليم العالي**: مشروع الشبكة الأكاديمية للبحث ، التعليم عن بعد، المكتبة الافتراضية ، ويساهم مركز البحث والإعلام العلمي والتقني في هذا المسعى حيث بداية من سنة 2001 انطلق المركز بإيعاز من الوزارة الوصية في تشييد الشبكة الأكاديمية للبحث ARN تهدف إلى ربط جميع الجامعات الجزائرية وتزويدها بحاسبات موزعة (serveurs) لاحتواء موقع الواب ،بحيث يشمل كل موقع على الأبحاث العلمية و المذكرات وما يتاح لدى المؤسسة الجامعية من دوريات ،كتب ومجلات علمية بقصد تبادل المعلومات بين الجامعات و الهيئات و المراكز البحثية للوطن إضافة للاستعانة بهذه الشبكة في تقديم الدروس عن بعد (télé-enseignement).[1]

- **العدالة** :تعرف مؤسسة العدالة حركية نشطة لإدماج تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وذلك من خلال عدة تطبيقات كأتمتة ملفات السوابق العدلية ،تسيير و متابعة الملفات،متابعة القضايا العقابية ،الحالة المدنية ،التحقيقات [2].وقد فتحت وزارة العدل نافذة جديدة على موقعها لاستقبال كل الاستفسارات وتسهيل حصول المواطن على المعلومة القانونية. النافذة الجديدة أطلقت على موقع وزارة العدل (http://links.ingdz.net/?http://www.mjustice.dz/)

---

(1)- إبراهيم بختي، ،مرجع سابق ص32.

(2)-عبد القادر خلادي ، ***التكنولوجيات الحديثة للمعلومات والاتصال ودورها في تطوير البحث في علوم الإدارة*** .المؤتمر العربي الثالث للبحوث الإدارية والنشر .المنظمة العربية للتنمية الإدارية .القاهرة 14-15ماي 2003.متاح على.www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../unpan009531.pdf

ومن شان الإجراء الجديد أن يوفر الوقت وسيولة المعلومة للمواطنين ويجنبهم من جهة أخرى اللجوء إلى

بعض المستشارين القانونيين أو المحامين .ويمكن للمواطنين استخدام البوابة الجديدة للحصـــول علـــى أي معلومة قانونية، كنصوص المقتضيات القانونية الجديدة أو التعديلات، بل حتى طلب موعـــد لقـــاء مـــع المسؤولين، كما يمكن للمواطن أن يحصل على إجابة مباشرة ومشخصة في صندوق بريـــده الإلكتـــروني توجهها له خلية مشكلة من قضاة ورجال القانون وإطارات من وزارة العدل.هذه الخطوة غير المسبوقة في مسار الإصلاح تضاف إلى خطوة أخرى سبق وأن تم تجسيدها وهي فتح مكاتب استقبال على مســـتوى كل المحاكم والمجالس القضائية .

– **المصارف و المالية** :مشروع شبكة ما بين البنوك ، مواقع واب المصارف و البنوك، وقد تقدمت وزارة البريد والمواصلات الجزائرية بمناقصة وطنية –دولية تخص تقديم حلول و معدات مالية تدعم السحب والدفع محليا وخارجيا وتتشكل من :

- نظام الإدارة و التسيير (معدات وبرامج تخص السحب والإطلاع على الرصيد المتبقي و إمكانية طلب دفتر الصكوك ، والقيام بالتحويلات النقدية ما بين البنوك ،ويشمل أيضا استخدام البطاقات المالية).
- 200000 بطاقة بنكية مزودة بشريحة (cartes à puce).
- 500 محطة دفع آمنة ، تنصب في واجهة وكالات البريد،تسمح بالتسديد عن بعد وعن طريق الانترنت.
- 100 موزع آلي للأوراق النقدية تنصب في واجهة وكالات البريد تربط مباشرة مع الشبكة المالية الداخلية[1].

ـــ **الصحة العمومية** : مشروع موزع الصحة العالمي ومشروع المستشفى الافتراضي الاورو- متوسطي الذي تتبناه "Eumedis " الذي عقد الاجتماع الأول للهيئة العليا له في الجزائر يوم 10افريل 2005.

ثالثا المشاريع المستقبلية:

تتمثل التطلعات المستقبلية لإدماج التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال في الإدارة الجزائرية أساسا في ما حمله مشروع الجزائر الالكترونية 2013 من خلال عدة محاور تخص الإدارة العمومية والمتمثل أبرزها في[2]:

(1)- إبراهيم بختي ،مرجع سابق ص34.

(3)- اللجنة الالكترونية ، ***الجزائر الالكترونية 2013*** . متاح على: بوابة الوزير الأول-http://www.prime ministre.gov.dz/arab/media/pdfdossiertelecom/E Algerie.pdf. ص ص17-18.

- عصرنة الإدارة من خلال إدخال تكنولوجيا المعلومات و الاتصال .

- تقريب الإدارة من المواطن عن طريق تطوير الخدمات الإلكترونية.

أ‌ـ من أجل النجاح في عصرنة الإدارة العامة – حسب واضعي الإستراتيجية - يجب أن يتم إصلاح الإجراءات الإدارية و فك مركزية الحكومة مع إدخال أدوات جديدة في التسيير و اتخاذ القرار. ولذلك فقد حددت مجموعة من الأهداف الفرعية ينفذ كل منها من خلال مجموعة من الأعمال .

1- استكمال الشبكات والمنظومات على مستوى الشبكات الداخلية (intranets) و الشبكات المحلية

2- نظم المعلومات (معدات تخطيط موارد المؤسسات، قواعد البيانات). إضافة إلى أهداف تتعلق بالتكوين.

ب-تقريب الإدارة من المواطن: يتضمن هذا المحور بدوره مجموعة من الأهداف الفرعية التي رصدت مجموعة من العمليات لتحقيقها:

1- تطوير تطبيقات حكومية أفقية (خدمات إلكترونية موجهة إلى الإدارات): وذلك بغرض تسيير الإجراءات الإلكترونية بين مختلف إدارات الدولة و بين مختلف مستويات الحكومة بصفة آمنة و تفاعلية .

2- خدمات إلكترونية تجاه المواطنين، العمال و الشركات: تشمل هذه الخدمات الإلكترونية للإدارة تشكيلة واسعة من الأنشطة التي تجري عن بعد بالوسائل الإلكترونية، و هناك أربعة مستويات من الخدمات الإلكترونية:

- إعلامية: تهدف إلى تأكيد تواجد الإدارة و إضفاء شفافية أكبر عليها .

- تفاعلية: في هذه الخدمات يمكن تواصل في اتجاهين، هي الإدارة و المواطنين عن طريق البريد الإلكتروني أو استخدام محركات البحث للعثور على المعلومات أو تحميل و عرض الاستمارات....

- معاملاتية: تسمح هذه الخدمات للمواطنين باستكمال معاملاتهم عن طريق الإنترنت دون الحاجة إلى التنقل إلى أماكن الخدمة.

كما أن هناك توجها نحو تبسيط و رقمنة الإجراءات و الوثائق الإدارية و يهدف هذا النوع من الإصلاحات إلى التخفيف من الإجراءات البيروقراطية، و كذلك مكافحة الغش و التزوير. ومن بين العمليات المرصودة في هذا المجال نذكر:

1- التخفيف من الوثائق المطلوبة في ملفات جواز السفر، البطاقة الرمادية، رخصة السياقة، و ملفات ترقيم السيارات.

2 - الشروع بداية من 2010 بجواز السفر البيومتري و بطاقة التعريف الإلكترونية.

3 - إنشاء قاعدة بيانات تتضمن:

- السجل الوطني للسكان.

- الحالة المدنية.

- البطاقة الرمادية.

- مشاريع البطاقيات الوطنية للبطاقة الرمادية و رخص السياقة و مخالفات المرور [1].

و تشكل العمليات سابقة الذكر قاعدة بيانات مؤمنة و ناجحة و عصرية تمكن حسب القائمين على المشروع من:

- تطوير عمل الدولة في مختلف القطاعات .
- ترشيد النفقات.
- تأمين الوثائق من التقليد و التزوير.
- مكافحة الجريمة.
- مكافحة الهجرة غير الشرعية.
- مكافحة الأعمال الإرهابية.
- تسهيل مهمة التعرف على الضحايا في حال وقوع الكوارث الطبيعية.
- طلب الوثائق المدنية عن طريق الإنترنت.
- مراقبة تبادل المعلومات عن طريق الإنترنت و الإنترانت(INTRA-NET) [2].

---

(1)-التلفزيون الجزائري ،الجلسة البرلمانية لمناقشة الأسئلة الشفوية الدورة الخريفية.28جانفي 2010.(رد وزير العلاقات مع البرلمان على سؤال النائب سعيد بوبكر نيابة عن الوزير الأول).

وكذا- ***إصدار جواز السفر الالكتروني و البيومتري في الجزائر بداية من 2010.*** متاح على بوابة الوزير الأول http://www.prime ministre.gov.dz/arab/index.php?

(2)- التلفزيون الجزائري،مرجع سابق.

ما يمكن قوله في ختام الحديث عن تجربة الجزائر في إصلاح وتحديث إدارتها العامة ، هو انه لا يزال من المبكر جدا الحديث عن تقييم هذه التجربة لعدة أسباب ، فهذه التجربة لا تزال في بداياتها الأولى والكثير من برامجها لازال قيد التطبيق الأولي وهناك ما يزال قيد التحضير والتشاور، لكن ما يمكننا ملاحظته أن هذه التجربة بدأت تأخذ بعين الاعتبار المفاهيم الجديدة للتنمية الإدارية من قبيل الشفافية ، المسائلة، الديمقراطية التشاركية، وهو ما شكل الخطوط العريضة لبعض برامجها ، كما أن هناك اهتماما واضحا بالانشغالات الحديثة ذات البعد العالمي من قبيل تضمين التكنولوجيا مكافحة الفساد وتحقيق التنمية بكل أبعادها.

المبحث الثالث :رؤية مستقبلية للتنمية الإدارية في الجزائر.

إن تشريح واقع الإدارة العامة بالجزائر وكذلك استعراض جهود السلطات العامة للتغيير على مستوى هذه المنظومة ، يكشف بجلاء عن الكثير من النقائص والتناقضات ، مما يدفعنا إلى القول انه لا تزال هناك حاجة ملحة للإصلاح والتطوير المستمر للتكيف مع الظروف المتغيرة والاستمرار في الوجود والعطاء في ظل التحديات غير المسبوقة وطنيا وعالميا ولهذا نرى ضرورة إعادة تحديد المبادئ الأولويات والآليات لعمليات التنمية الإدارية بما يتوافق والمستجدات الراهنة .

المطلب الأول: محاذير وأسس بناء التنمية الإدارية في الجزائر.

الملاحظ بالنسبة للتجربة الجزائرية هو أنه رغم التغييرات التي شرع في إنجازها منذ الاستقلال والتي مست مختلف جوانب الإدارة الحكومية ، غير أن هذه الأخيرة ما زالت تعاني تقريبا من نفس المشاكل السابقة، مما يعني أن هذه الإصلاحات لم تصل إلى تحقيق النتائج المرجوة منها، مما يضعنا أمان إشكالية مدى كفاءة وفعالية هذه الإصلاحات وفي هذا الإطار يرى المختصون أن الإصلاح الإداري في الجزائر لم يتمكن من إرساء تفاهم متبادل بين المرفق العام والمواطن وبالتالي لم يصل إلى مستوى تعقد الروابط التي يعرفها المواطن في علاقته مع الإدارة[1]، وعلى هذا الأساس يمكننا تحديد أهم المحاذير التي يجب تجنبها وكذا أهم المبادئ التي يجب توخيها.

ا ــ المحاذير:

- غياب الطابع العلمي: يرى بعض الباحثين أن الإصلاحات الإدارية في الجزائر لم تكن مدعمة بدراسات وتحاليل معمقة تدرج بصفة عقلانية وموضوعية مختلف الحقائق الاقتصادية

– ***تقرير حول تقييم واقتراح برنامج العمل في قطاع الإصلاح الإداري والوظيف العمومي*** . المديرية العامة للوظيف العمومي. مايو 1999. ص04.

والاجتماعية للبـــلاد، غياب هذه النـــظرة العلميـــة نتج عنه سوء تحديد الأولويات وترتيبـــها ، فنلاحـــظ مـــثلا أن المورد البشري الذي يعتبر أساس عملية التغيير يأتي في ذيل قائمة اهتمامات المشرفين على برامج الإصلاح حيث لا نلمس إصلاحات تنصب على تحسين نوعية العنصـــر البشـــري للإدارة الحكومية.

- غياب الإرادة الحقيقية للإصلاح: من العوامل التي أشار إليها المنتـــقدون لعمليات الإصلاح الإداري في الجزائـــر غياب الإرادة الحقيقيـــة لـــدى المسؤولين في الدولـــــة لإحـــداث تغيير حقـــيقي فـــي الإدارة الحكومية حيث أكدت بعض الدراسات **"أن المشرفين على عمليات الإصلاح هم أكثر تمسكا بالأمر الواقع ، وبتحول دون أهداف واضحة ، وخاصة دون آجال مضبوطة، أكثر من إهتمامهم بإحداث تحول حقيقي في القطاع العام، لأنه بالنسبة إلى هؤلاء الوضع القائم هو أكثر أمنا وأقل مخاطرة."** [1]

ولعل هذا العامل – عدم الرغبة في الإصلاح- هو الذي يفسر التنـــاقض الواضـــح بين الخطابات والتصريحات وبـــين الممارسات الواقعية، فالملاحظ مثـــلا أن مسألة مكافحة الفساد في الإدارة العامة موجودة بقـــوة في الخطابات الرسمية، في الوقت الذي نجد ممارسات عدم نشر تقارير الفساد، عدم حماية المنددين بالفساد من المضايقات التي يتعرضون لها، وكذلك وضع العراقيل أمام مشاركة المجتمع المدني في هذا المسعى، الأمر الذي يكشف غياب الإرادة الحقـــيقيـــة لمكافحة هذه الآفة. إن هذه الظاهرة تضعنـــا في صورة أن الإصلاحات الإدارية في الجزائر هي استجابة لضغوطات مفروضة أكثر من كونها قناعة شخصية لدى المسؤولين المعنيين.

- غياب النظرة الإستراتيجية: إن أي عملية تنموية تتطلب وجود النظرة الإستراتيجية، التي تعني وجود أهداف محددة على المدى الطويل تسهل وضوح الرؤية، وبالتالي وضوح المهام والمراحل، لكن هذا الأمر شبه غائب في مسيرة الإصلاحات الإدارية في الجزائر حيث أن التجربة الجزائرية في التنمية بعيدة كل البعد عن الطرح الإستراتيجي[2]، مما يسبب أحيانا التناقض والإرتباك في الأفعال وهو ما ينتهي إلى حل هيئات وإلغاء خطط سابقة وما ينجر عنه من تكاليف مادية وتأخير زمني.

---

(1)-La réforme administrative en algerie,innovations proposeés et contraintes de mise en œuvre Op cit PP23-24.

(2)- بومدين طاشمة ،.مرجع سابق.

– غياب أو سوء التنفيذ: إن مخرجات عملية الإصلاح الإداري كثيرا ما تكون مهمة وطموحة في شقها النظري، لكن عدم التطبيق الفعال لهذه المخرجات كثيرا ما يكون عقبة حقيقية أمام تحقيق أهدافها، وهو الأمر الشائع في الحالة الجزائرية حيث أن هناك الكثير من المراسيم والقوانين المهمة التي لو طبقت بجدية لغيرت الكثير في الإدارة الجزائرية، ومن ذلك مثلا عدم تنصيب الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه وكذلك عدم تفعيل قانون التصريح بالممتلكات، ومن جهة أخرى قد نجد أن هذه المراسيم تطبق لكن بشكل يحد من فعاليتها ، مثل هيئة وسيط الجمهورية الذي تفترض فيه الإستقلالية عن ضغوطات السلطة المركزية، لكن مع ذلك نجد المواد(11) و(12) ومن المرسوم نفسه وجدت للحد من دور هذه الهيئة، حيث تجعل منه تابعا لرئيس الجمهورية يعمل تحت إشرافه وتعليماته خوفا من إقصائه وهذا ما أدى إلى خروجه عن الموضوعية وعن خدمة المواطن[1] .

– التركيز على النواحي الشكلية: مما يعاب على الإصلاحات الإدارية في الجزائر هو التركيز المفرط على الشكليات، فيتم بناء الأقسام والمصالح بمختلف التصاميم واستحضار أحدث التجهيزات والأثاث في حين تهمل الجوانب البشرية والإنسانية، كما تبرز هذه المشكلة من خلال المغالاة في إصدار اللوائح والإجراءات وضرورة التطبيق الحرفي لها مقابل غياب المشاركة والديمقراطية، الإبداع والابتكار، والملاحظ اليوم هو التوجه الشديد نحو إدماج التكنولوجيا الحديثة وبأكثر أشكالها تطورا على منوال ما يوجد في الدول المتقدمة وهو ما ترمي إليه الإستراتيجية الإلكترونية للجزائر، لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو عن مدى إمكانية التعامل مع هذه التكنولوجيا في ظل تفشي أمية إلكترونية حقيقية في الجزائر ، مما يطرح من جديد مشكلة الأولويات وترتيبها، ويرى الباحثون أن تركيز الإصلاحات الإدارية على النواحي الشكلية والمادية قد أضر بالعلاقة بين الإدارة والمواطن حيث كانت قائمة على ضرورة احترام القوانين في حين بقيت الإدارة دوما تنظيما متصلبا في سيره وهياكله [2].

– غياب الطبيعة التشاركية للإصلاحات الإدارية: إن الإصلاحات الإدارية في الجزائر غالبا لا تكون محصلة عملية تشاورية بين مختلف الأطراف المعنية، شئنها شأن عمليات صنع السياسة العامة بصفة عامة والتي لا تزال في الجزائر بعيدة عن مفهوم الديمقراطية التشاركية حيث أنه من خلال تحليل بسيط للإصلاحات السابقة نلاحظ أنها غالبا ما تأتي في صيغة مراسيم رآسية ودون مشاركة حقيقية لمؤسسة البرلمان الذي يفترض فيه تمثيل مصلحة المواطن على غرار مشروع القانون الأساسي للوظيفة العمومية (1999) الذي على الرغم من أهمية لم يتم مناقشته في جلسات علنية من طرف المجلس الشعبي الوطني،

---

(1)-R.KHELLOUFI, ***Le médiateur de la république*** .revue IDARA .volume08.n01.1998.pp9-57.

(2)– محمد احميداتو، ***من اجل تقارب اجتماعي ثقافي للإدارة العمومية*** . ترجمة محمد عجاتي رضا. مجلة الجيش. فيفري 1997.ص10.

كما أنه لم يعرف استشارة واسعة من قبل المعنيين به من موظفين أو ممثليهم أو المستفيدين من خدمات الإدارة[1].

– ضعف الكادر البشري: ترى بعض الأبحاث أن ضعف الإصلاحات الإدارية في الجزائر يرجع في جزء منه إلى عدم توفر الكادر البشري الكفء للإشراف على هذه العملية، وبالتحديد إلى النظرة التقليدية للقائمين بعملية الإصلاح وإلى ضعف مستوى المسيرين الإداريين وفقدانهم لثقافة اجتماعية وعصرية[2].

تعتبر الخصائص المذكورة أهم ما يميز سياق الإصلاحات الإدارية في الجزائر خلال العشيرتين الأخيرتين والتي حدت من فعالية هذه الإصلاحات، و مع اعتبار النقائص السابقة أخطاء يجب تجنبها في المستقبل يمكن تحديد الأسس الضرورية لإعداد إستراتيجية صحيحة للتنمية الإدارية.

ب– أسس التنمية الادارية:

– وضع المواطن في صلب المشروع التحديثي وجعل إرضاءه الهدف الرئيسي من وراء كل جهود التنمية الإدارية، فمعيار نجاح الإصلاح الإداري ليس ضخامة الأبنية الإدارية وفخامتها ولا تعدد المؤسسات وتوافر التشريعات بل معيار الإصلاح هو تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال هذا الإصلاح الإداري نقطة الانطلاق ونقطة الوصول.

– تحديد الرؤية و الأهداف الإستراتيجية: إن عملية تحديد الرؤية والأهداف تحل الكثير من الصعوبات في عملية الإصلاح الإداري ، فهي تحول دون تشتت جهود التنمية في اتجاهات مختلفة، ويمكن أن تكون هذه الرؤية هي بناء إدارة حديثة وعصرية لخدمة المواطن ولخدمة التنمية الشاملة. أما الأهداف الإستراتيجية فهي تعدد بحسب الأولويات: إصلاح وتحسين علاقة الإدارة والموطن، تحسين جودة الخدمات، تكريس إدارة القرب...

– اعتماد التفكير الإستراتيجي: ويقوم ذلك على التخطيط الإستراتيجي والإدارة الإستراتيجية التي تربط بين المنظمة وبيئتها، وتحدد الفرص والمخاطر ونقاط القوى ونقاط الضعف، وتتنبأ بالتغيرات المحتملة وانعكاساتها وتعد أكثر من خطة للمستقبل، وذلك لتجنب التناقض في القرارات والمفاجآت الغير مرغوبة.

– وضع الرجل المناسب في المكان المناسب: يعني ذلك حسن اختيار القائمين على عمليات الإصلاح والتنمية تخطيطا وتنفيذا وما تتطلبه أي عملية تنموية هو أشخاص إستراتيجيين لديهم القدرة على الابتكار واتخاذ القرارات الإستراتيجية لا ينقصهم الطموح والمسؤولية معتمدين على فكر إستراتيجي يخالف الفكر

---

(1)– سعيد مقدم، ***ملاحظات حول منظومتنا الإدارية ومشروع القانون الأساسي للوظيف العمومي لعام1999***. مجلة إدارة .المجلد 12.عدد02 .2002.ص ص25–31.

(2)– ***تقرير حول تقييم واقتراح برنامج العمل في قطاع الإصلاح الإداري والوظيف العمومي***، مرجع سابق ص07.

التقليدي والحلول التقليدية التي ثبت أن نتائجها محددة لا تتناسب إطلاقا مع حجم المشكلات المعاصرة.

- الاعتماد على الأسلوب العلمي: وذلك بالتشخيص الموضوعي والدقيق لواقع الإدارة ولمظاهر اختلالها ومواطن قوتها كأول خطوة في عملية التحديث ويتم الاستناد في هذا الصدد على إنجاز دراسات وأبحاث ميدانية. والاعتماد في صياغة الحلول على النظريات الراسخة والخطوات العلمية، خصوصا وأن التنمية الإدارية أصبحت حقلا علميا متطورا يعرف اهتماما أكاديميا واسعا.

- اعتماد المقاربة التشاركية: وذلك بالتنسيق بين جميع القطاعات الحكومية والفعاليات المجتمعية، في إطار اللجان المشتركة بين الوزارات ومديريات الخدمات العمومية، الإدارات المحلية، النقابات والجمعيات المهنية، والمؤسسات العملية والجامعية، والمجتمع المدني بكافة فعاليته، بحيث تشارك كل فئة بحسب خبرتها وفي القضايا التي تهمها وذلك من أجل دعم وتعزيز المبادرات الإصلاحية بمختلف الخبرات والآراء.

- التركيز على المورد البشري: كأهم حلقة في عملية التنمية الإدارية باعتباره الجسر الذي يربط بين كافة العناصر الأخرى والمحرك الذي يسيرها غي اتجاه تحقيق أهداف التنمية.

- التنفيذ الفعال: إن كل هذه العناصر المذكورة يمكن أن تكون دون أي فائدة تذكر دون توفر التنفيذ الفعال الذي يثبت حضور الإدارة الحقيقية من غيابها.

المطلب الثاني: أولويات ومحاور التنمية بالإدارة الجزائرية

من الضروري قبل الانطلاق في عمليات التغيير والإصلاح المتضمنة في إستراتيجية التنمية الإدارية، تحديد الأولويات الأساسية لهذه العمليات والتي تمثل المحاور أو الورشات التي يجب العمل عليها. هذه الأولويات تحدد من خلال دراسات معمقة تحديد المجالات الأكثر أهمية من جهة والأكثر تضررا من جهة أخرى، وبالنسبة للحالة الجزائرية يمكن حسب رأينا تحديد الأولويات التالية:

أولا- تنمية الموارد البشرية:

إن كون الموارد البشرية أهم مورد بالمنظمة المعاصرة لم يعد أمرا محل الجدل،و بالنسبة للإدارة العمومية تعتبر الموارد البشرية الإدارية الركيزة الأساسية لتطوير الإدارة وتحديثها، وهو ما أصبحت تعكسه المفاهيم الجديدة لإدارة الموارد البشرية التي أصبحت تعني إدارة لرأس المال البشري " humane capital mangement"، وإدارة رأس المال الفكري "intellectuel capital management " لهذا فإن تنمية الموارد البشرية هي أهم عملية في إطار التنمية الإدارية، ويمكن تقسيم هذه الأولوية بدورها على المحاور التالية.

أ ـــ التكوين والتدريب: إن للتكوين والتدريب دورا كبيرا لرفع مستوى وكفاءة العاملين في القطاع الحكومي لذا فلا بد من وضع سياسات عامة له تبدأ بوضع الأسس العلمية لجمع وحصر وتحديد

الاحتياجات التدريبية للأفراد والجماعات مع مراعاة مجموعة التغيرات والتطورات في المعلومات والخبرات. [1]

وقد وأصبح التدريب أكثر أهمية بعد الانفجار المعرفي وظهور مفهوم العولمة وثورة الاتصالات والاتجاهات الحديثة في مجال الإدارة من خلال تطوير مهارات العاملين لمواكبة التطور التقني الذي طرأ على إجراءات العمل جراء هذه التحديات. [2]

ولكي تؤتي هذه العملية ثمارها المرجوة منها في صقل القدرات وتنمية المهارات واكتساب الاتجاهات الإيجابية نقترح ما يلي:

- الاهتمام من قبل أجهزة الدولة المسؤولة بالمراكز والمؤسسات التدريبية والعمل على تطويرها ودعمها من خلال تزويدها بما تحتاجه من الإمكانيات البشرية والمادية وبما يستجد في مجال التطوير الإداري، من نظم ومناهج حديثة، لغرض تطويرها وزيادة فعاليتها.
- تحديد إستراتيجية في مجال التدريب الإداري ترتكز على تبين المفاهيم والأساليب والمهارات الإدارية الحديثة واستخدام التكنولوجيا المتطورة، وشبكة المعلومات الدولية في إدارة وتنفيذ النشاط التدريبي.
- الدقة في تحديد الاحتياجات التدريبية تحديد علميا إيجابيا وبما يتماشى مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية بطريقة موضوعية تحقق الغاية المطلوبة.
- التأكيد على الممارسة التطبيقية وعدم الاقتصار على الجانب التلقيني النظري ونتائج الدراسات وحلقات النقاش.
- التقويم المستمر لعملية التدريب وتفعيل دور الأجهزة الرقابية بهدف تأكيد مهنية المراكز والمؤسسات من خلال مراقبتها ومتابعتها.
- التركيز على المهارات الاجتماعية بالدرجة الأولى لإحداث تكامل في الشخصية وتنمية روح المسؤولية الذاتية والجماعية.
- اكتشاف نواحي القصور في الأداء والعمل على استئصالها، والتحليل الدقيق المنظم والعلمي لأداء الموظف لمساعدته على التميز في أداءه.
- التأكيد على الناحية القيمية: الإخلاص الشفافية، التفاني والعطاء باعتبار العمل قيمة إنسانية عالية ورسالة سامية.

---

(1)-عبد المنعم عباس ، ***تخطيط وتصميم البرامج التدريبية.*** مجلة التنمية ،الجهاز المركزي للتنظيم و الادارة مصر .عدد115.افريل2007.ص40.

(2)-عطية عبد الواحد سالم، ***فاعلية البرامج التدريبية لمواجهة متطلبات العولمة.*** متاح على www.unpan1.org/intradoc/groups/public/.../unpan.326364.

ب- التمكين: يمثل التمكين تلك العملية التي يسمح من خلال للعاملين بالمشاركة في المعلومات، وفي التدريب والتنمية والتخطيط والرقابة على مهام وظائفهم بغية الوصول إلى النتائج الإيجابية في العمل وتحقيق الأهداف الفردية والتنظيمية، ويعد مدخل تمكين العاملين أحد المداخل الحاسمة لتحسين جودة الخدمة وتحقيق رضا العملاء وزيادة الإنتاجية والرضا الوظيفي لدى العاملين. (1)

ومفهوم التمكين يعتبر مفهوما حديثا نسبيا في الإدارة وهو شعور ودافع داخلي متطور عن تفويض السلطة والإدارة بالأهداف، وهو يطلق الطاقات الكامنة لدى العاملين ويشجع ويحفز على القيام بأعمالهم على أحسن وجه(2).

كما يعني لدى خبراء التنمية البشرية حالة ذهنية ونفسية داخلية تتمثل بزيادة درجة الدافعية لدى العاملين، وتجعلهم يقومون بمبادرات لتطوير أساليب العمل.

ومن أهم الأساليب الداعية للتمكين في الإدارة المعاصرة.

- القدرة على التعامل مع عالم يتصف بالتقلب، وارتفاع حالات عدم التأكد والمخاطرة.
- المرونة والقدرة على التخلص من الأساليب النمطية إلى الأساليب غير الجامدة.
- استثمار الطاقات الذهنية ورأس المال الفكري وتنمية القدرات الإبداعية والابتكارات للموارد البشرية.
- اكتشاف القدرات القيادية، بمنحهم صلاحيات وتحميلهم مسؤوليات ودرجة من الاستقلال

أما أهم العناصر المكونة للتمكين فهي: (3)

- المشاركة في المعلومات.
- توجيه العاملين نحو حل المشكلات.
- استقلالية المهام.
- الإدارة الذاتية.
- الاعتراف والتقدير.
- الأخلاقيات.

---

(1)-عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، ***تمكين العاملين في المنظمات الحكومية ومنظمات القطاع الخاص***. متاح على www.elmaghraby.com/cv.html.

(2)- ***تمكين العاملين من منظور التطوير الإداري***...***www***.hrm-group.com/vb/showthreead.php

(3)-المرجع نفسه.

- العدالة والإنصاف.
- البيئة الصحية.

والملاحظ أن هذه المبادئ تقوم على منطق أساسي لإدارة الموارد البشرية بضرورة احترام الإنسان واستثمار قدراته وطاقاته، بتوظيفها في المجالات المناسبة، واعتباره شريكا في العمل وليس مجرد أجير.

وحسب الباحثين ومن خلال تحليل نتائج تطبيق هذا المنهج الحديث فإن هناك العديد من المزايا والفوائد التي يمكن أن تتحقق من خلال عمليات التمكين وأبرزها.

- زيادة الإقبال على التعليم والتدريب.
- المشاركة في صياغة وتحديد الأهداف.
- تزايد المساهمات والأفكار مما يؤدي لارتفاع القدرات الإبتكارية .
- زيادة إرضاء العاملين عن عملهم ووظائفهم.
- تقليل الصراعات والنزاعات في محيط العمل.
- تقلص الرقابة والتحكم لتحقيق إنتاجية أفضل.
- تقبل العاملين للتغيير ومشاركتهم فيه.
- تنمية الكفاءات بفضل تشارك المعلومات والمهارات.

ج – الأخـــلقـــة: إن العديد من مشاكل الإدارة العامة مرده إلى ضعف أو غياب الوازع الأخلاقي لدى أفرادها، مما يجعلهم يقبلون على كل أشكال الانحرافات والفساد في أداء وظائفهم، ولقد تفطنت العديد من الدول إلى هذه النقطة، كما أصبحت تعمل الكثير من المنظمات العالمية على إثارة الانتباه نحو العلاقة الموجودة بين الأخلاق في المرفق العام، والكفاءة والنجاح في أداء مهامه، فحثت الدول على تنظيم المؤتمرات الجهوية والوطنية حول الموضوع، وعلى هذا الأساس فإن تخليق المرفق العام أصبح يعد مدخلا رئيسيا لكل المبادرات التنموية.

إن أخلاقيات الإدارة العامة ضرورية في المؤسسات الحكومية ليس فقط في جعل الوظيفة العامة أكثر استقامة واستجابة للتطور، بل وفي كونها جوهر المواجهة الحقيقية للفساد التي لا تقتصر فقط على اللوائح والنظم والإجراءات وإنما وبصفة خاصة في النفوس والاتجاهات والضمائر وفي هذا الإطار من التأكيد على أخلاقيات الإدارة العامة فإنها من الممكن أن تلعب دورا فعالا في إثارة هذا البعد الإنساني بالالتزام بالقيم والمبادئ والاتجاهات الأخلاقية من أجل مواجهة الفساد.

---

(1)–نجم عبود نجم،مرجع سابق .ص250.

وفي هذا الإطار فإن هناك مجموعة من القيم الأساسية والعالمية التي تعتبر مرجعا عاما لأخلاقيات المرفق العام في السياقات والثقافات المختلفة ، وقد لوحظ في أوربا أن قيمة عدم التحيز أو مبدأ الحياد هي القيمة الرئيسية الأكثر رواجا، لأنها تغطي المساواة أمام المرفق العام، وهذه القيم بالترتيب الأوروبي هي[1]:

1-عدم التحيز: L'impartialité
2-الشرعية: légalité
3-النزاهة: l'intégrité
4-الشفافية: la transparence
5 - النجاعة: l'efficience
6- المساواة: l'egalité
7 -المسؤولية: la responsabilité
8 - العدالة: la justice

إن وجود مدونة أخلاقية واحدة لكل الموظفين الذين يعملون في الوظائف العامة، لا يمنع أن تكون هناك مدونات أخلاقية للعاملين في قطاعات معينة، بما يخدم خصوصيات هذه القطاعات، والتوجيه الأخلاقي للموظفين يتعلق بما يجب عمله ومالا يجب عمله. غير أن توافر المدونات الأخلاقية بمختلف مرافق الخدمة العامة لا يعد وحده كافيا، لذا لابد من إرفاق بعض الآليات لتدعيم أخلاقيات الخدمة العمومية:

- مراعاة الشروط الأخلاقية في الاختيار والتعيين: حيث غالبا ما يتم التركيز على المهارة والاختصاص متطلبات الوظيفة، كما أن الترقية قد تتم على أساس الأقدمية أو الجدارة. وهي أمور مهمة، لكن من أجل تدعيم روح وقيم الوظيفة العامة لا بد من الاهتمام بالمعايير الأخلاقية في التعيين والترقية.
- التدريب و التطوير في مجال أخلاقيات الوظيفة العمة: كمتابعة للعنصر السابق واستمرارية له ، حيث أنه إذا كانت الإدارة تمتلك برامج التدريب والتطوير في المجالات المختلفة فإنها بحاجة أيضا إلى التطوير والتدريب في مجال أخلاقيات الوظيفة العامة لمديريها وموظفيها.
- التحفيز على التمسك بالأخلاقيات والمثل العليا وذلك من خلال برامج مختلفة كالتكريم المادي أو المعنوي للأشخاص الأمناء، وتخصيص جوائز للتميز الأخلاقي.
- التحسيس والتوعية المستمرة عن طريق الملتقيات والندوات والدورات التحسيسية.

لكن إذا كانت هذه المقاييس والقيم الهدف منها تخليق المرفق العام فإنه لابد من إرساء دعامة أخرى تعتبر الدعامة الأساسية لبلوغ هذا المطمح وهي إرساء دولة القانون عن طريق إجبار جميع الأفراد في الدولة على احترام القانون بمفهومه الواسع، ثم بعد ذلك حماية حقوق الأفراد وحرياتهم بحيث لا يمكن النيل منها، وذلك بتحديد حقوق المواطنين بكل موضوعية ودقة دون ترك مجال للمحاباة والتحكم.

---

(1)-فؤاد الكورتي ، ***التنمية الإدارية إطار جديد لتخليق المرفق العام***. متاح على: www.tanmia.ma/article/imprim.php.

ثانيا– إعادة هيكلة الإدارة العمومية:

يحفل الفكر الإداري المعاصر بحجم متزايد من الأبحاث والدراسات التي تنادي جميعا بإعادة الهيكلة للأجهزة الحكومية وتحريرها من الضغوطات والقيود التي تحد من فعاليتها وحركيتها، ويستند البناء العلمي لإعادة الهيكلة إلى فرضية أساسية مفادها أن الإدارة هي في المقام الأول أداة للتغيير وليست غاية في حد ذاتها، وهي تهدف من الانتقال إلى وضع سائد (ضعيف) إلى وضع جديد (فاعل)، كما تستند أيضا إلى منهج النظم، وذلك من خلال ربط أجزاء النظام الإداري (المدخلات والنشاطات والمخرجات) وجعلها ذات قدرة فائقة على التأثير في الوضع المحيط بها(1).

أ– موجبات إعادة الهيكلة للإدارة الجزائرية:

بما أن الجهاز الإداري للدولة هو بمثابة العصب الرئيسي، فإنه من الضروري إعادة تقويمه من فترة لأخرى وتكييفه مع المستجدات الطارئة. سيما أن نظام العولمة المعاصرة يفرض تحديات المنافسة الذي أصبح تساوي فيه الإدارة الحكومية بإدارة الأعمال ولهذا فإن إعادة الهيكلة تبدو ضرورية في السياق الجزائري للأسباب التالية:

- غياب أو عدم وضوح الأسس التي يتم بناءا عليها تكوين الأجهزة والتنظيمات الإدارية للدولة من حيث التوسع و الانكماش والدمج والإلغاء...فتتوالى التعديلات دون وجود إستراتيجية واضحة وبالتالي تتفاقم المشكلات الإدارية مما يفرض إعادة تنظيم وهيكلة الإدارة.
- تصاعد شكاوي الجماهير من سوء الإدارة والخدمات في المرافق الحكومية حيث تدل الشواهد على أن ذلك يعود بالأساس إلى انخفاض الكفاءة والقيود الإجرائية العتيقة.
- حاجة الجهاز الحكومي في ظل المستجدات الإدارية والاقتصادية المتلاحقة على نحو يكفل القضاء على كل مظاهر الضعف والتسيب، ويوجه موارد الدولة إلى أفضل الاستخدامات وأكثرها إنتاجية.
- حاجة الجهاز الإداري للدولة إلى التبسيط وإزالة كل أشكال التعقيد والتداخل والتشابك التي تعيق العمل وترفع كلفة الأداء وبالتالي تتسبب في ضياع الوقت والجه والمال دون إنتاج حقيقي فاعل ملموس.
- تقادم الأنظمة والتشريعات المنظمة لأوضاع الإدارة الحكومية، وافتقادها إلى التجانس والتوافق، وتباعدها عن الظروف والمستجدات التي تعيشها البيئة الإدارية وطبيعة الأهداف المطلوبة للمرحلة المستقبلية.

---

(1)–عبد الرحمان تيشوري، ***إعادة الهيكلة الإدارية ودورها في تحسين أداء المؤسسات والجهات العامة والشركات ووحدات الإدارة المحلية***. متاح على_www.hrdiscution .com./sitemapt-6616-html

ب – مراحل إعادة الهيكلة للإدارة الحكومية:

تمر عملية إعادة الهيكلة عبر عدة خطوات ضرورية لبنائها على أسس علمية صحيحة وذلك كما يلي[1]:

1 -التشخيص: يتم تشخيص الوضع الراهن على مرحلتين:

– جمع البيانات Data collection: وذلك حول مجموعة من المواضيع الوضع المالي للدولة، مصادر الإدارات، مساهمة القطاع الحكومي والقطاع الخاص خرائط تنظيمية للهيكل التنظيمي العام للدولة، إجمالي نصيب كل وزارة أو مؤسسة عامة من النفقات ومساهمتها في الإيرادات، إجراء الاستقصاءات للتعرف على رأي المواطنين في أداء الدولة والمشكلات الرئيسية التي يواجهونها.

– تحليل البيانات Data analysais: يتم تحليل البيانات بواسطة الاستقراء والتحليل الكمي فيما أمكن لتحديد مواطن القوة والضعف، قوى التغيير، معوقات التغيير تحديد مواطن الإختلالات الهيكلية في الهيكل العام للدولة سواء على مستوى الإدارة المحلية والمركزية.

2 – تحديد الرؤية vision: تحديد الرؤية المستقبلية للدولة من خلال اقتراح رؤية مستقبلية تقوم بصياغتها لجنة مختصة مع الاعتماد على الحوار والتشاور.

3 – تحديد الإجراءات المطلوبة interventions:يتم تحديد إجراءات التعديل المطلوبة والتي تتمثل في تحديد الأساليب التي يجب الاعتماد عليها لإحداث التغييرات المطلوبة.

ج– أساليب إعادة الهيكلة :تتمثل هذه الأساليب في [2]:

1 – الخصخصة privatisation :يقصد بالخصخصة تحويل ملكية أحد مرافق الدولة إلى القطاع الخاص، أو إسناد إدارتها إلى القطاع الخاص، وهي واحدة من أساليب إعادة الهيكل عندما يصبح بقاء المرفق العام تحت إدارة الدولة دون طائل من وراءه وعندما تشير الدراسات إلى نجاعة وفائدة أكثر تحت إدارة القطاع الخاص، لكن لا بد أن تكون عملية الخصخصة محكومة بدراسات وإجراءات محددة لتجنب انعكاسات الخصخصة العشوائية.

2 – المؤسساتية institutionnalisation: يقصد بالمؤسساتية تحويل النشاط إلى مؤسسة عامة تملكها الدولة، ويتم اللجوء إلى هذا الأسلوب في حالة عدم إمكانية أو عدم جدوى تحويل هذا النشاط إلى القطاع الخاص وهذا الأسلوب يمكن الدولة من الاحتفاظ بالنشاط تحت سيطرتها مع

---

(1)– عبد السيد صبري عبد السيد، ***المراجعة التنظيمية ،إعادة الهيكلة. مجلة التنمية الإدارية*** . الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .عدد117.اكتوبر2007.ص48.

(2)–المرجع نفسه.ص ص48–49.

تفكير المرونة الكافية لمجلس إدارة المؤسسة بالتحرر تدريجيا من قيود العمل الحكومي وإدارة المرفق وفق آليات السوق أو تهيئة للتخصيص .

3 - الإدارة على أسس تجارية commercilize public services: يقصد بالإدارة التجارية إبقاء النشاط تحت إدارة الدولة و لكن تسعير الخدمات على أساس التكلفة الحقيقية .

4- إعادة التنظيم reorganization: إن عملية إعادة التنظيم في المستويات العليا من الهيكل التنظيمي للدولة تعني إلغاء وحدات تنظيمية رئيسية ، كالوزارات أو الهيئات أو المؤسسات العامة،أو إنشاء أخرى أو دمجها مع بعضها البعض أو الرفع من شأنها التنظيمي.

و بالنسبة للسياق الجزائري يمكن أن تنصب عملية إعادة الهيكلة حول عدة ورشات مهمة كما يلي:

*إعادة هيكلة الإدارة حول المهام الجديدة للدولة : و ذلك بواسطة بنية حكومية تأخذ بعين الاعتبار و بصفة صريحة الأبعاد الإستراتيجية في الوقت الراهن: كالبيئة، التنمية المستدامة، التكنولوجيات الحديثة، المعلومات و الاتصال...، بإنشاء أو تطوير الهيئات ذات العلاقة بهذه المجالات، و توضح حالة وزارة البريد و تكنولوجيات العلام و الاتصال. مثالا على ذلك بتغييرها إلى مؤسسة ذات أسس تجارية .
*إعادة تنظيم الإدارة المركزية: و التي بواسطة قربها من السلطات العامة تتموقع في مكانة جيدة في مخطط الإصلاح، و ذلك يشمل تركزا فعليا حول مهامها الإستراتيجية و إعادة انتشار النشاطات التسييرية على وحدات اللامركزية و عدم التركيز وذلك من خلال:

- إعادة النظر في القوانين المنظمة للوزارات و سلطاتها، بحيث تتناسب السلطات مع المسؤوليات ، و أن يعاد توزيع الاختصاصات بين الوزارات.

- أن تترجم أهداف كل وزارة إلى برامج زمنية تركز على النتائج في المدى القصير، المتوسط و البعيد.

- أن تنعكس الخطط و البرامج في شكل هيكل إداري أمثل تتوافر فيه الشروط الفنية المناسبة .

- التنسيق بين الوزارات المختلفة من جهة و بينها و بين أجهزة الإدارة المحلية من جهة أخرى، في تحديد الاختصاصات و إعادة توزيعها،وكذلك في إعادة رسم وتنظيم الهياكل الإدارية وسياسات الأفراد.

*تعزيز الإدارة المحلية: وذلك بتعميق عمليات اللامركزية وعدم التركيز الإداري بغرض ضمان جوارية أكبر للقرارات العامة و حسن تقدير للحقائق المحلية و تحقيق الديمقراطية المحلية و هذا يتضمن:

- العمل على التخفيف من المركزية الإدارية، و يتم ذلك بتوسيع نطاق التفويض في الاختصاص، و تشجيع المجالس المحلية على الإسهام بدورها في محاربة البيروقراطية.

- إعادة النظر في الهياكل التنظيمية و النصوص القانونية و التنظيمية التي تضبط هياكل الإدارة المحلية .

- تدعيم الاستقلالية المالية التي تعد ركنا أساسيا لفعالية الجماعات المحلية.

- إقامة و تفعيل كل ما من شأنه تشجيع المشاركة المواطنية في صنع القرار المحلي.

*التوجه نحو المسار الاستقلالي لأجهزة الخدمات العامة: بحيث تدار وفقا للأساليب الاقتصادية ، و تعمل وفق قواعد محددة وواضحة على قدراتها الذاتية و مواردها الخاصة في تمويل نشاطاتها بعيدا عن الإتكالية المطلقة على سلطة و رعاية الدولة. و هنا لا يكون بقاؤها و عطاؤها متوقفا على دعم و معونة الدولة لها، و لكن على كفاءة أساليب عملها و سهولة إجراءاتها و قدرتها على إدارة مواردها، و يمكن هنا أن تنخفض معونة الدولة تدريجيا وبما تفرضه طبيعة النشاط في كل حالة.

إن التطور يقتضي حتما إعادة الهيكلة الإدارية بحيث تسهل التخلص من الأجهزة الإدارية التي باتت تشكل عبئا اقتصاديا من خلال تضخمها البيروقراطي و ازدواجيتها التنظيمية، مما يجعل تفكيكها و إعادة بنائها أمرا لازما خصوصا في ظل التغيرات المستمرة في مفهوم الخدمة العامة.

ثالثـــــــــــا- تحسين جودة الخدمة و إصلاح العلاقة مواطن / إدارة:

إن هناك علاقة مباشرة قوية بين مستوى جودة الخدمة العمومية و تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، حيث أنه كلما زادت جودة الخدمة المقدمة من طرف الإدارة زاد رضا المواطن عن هذه الأخيرة ، و العكس صحيح، و في الوقت الحاضر، يتزايد الاهتمام بسبل بناء الثقة في الحكومات،من خلال نوعية الخدمات العامة ،حيث جاء في إعلان فيينا بشان بناء الثقة في الحكومة:" **أن الثقة في الحكومة تتوقف جزئيا على مدى تمكن الحكومات من ضمان حصول مواطنيها باستمرار على الخدمات الأساسية التي يعولون عليها لكي تستجيب لاحتياجاتهم، و كثيرا ما تشكل الخدمات الموفرة على الصعيد المحلي نقطة الاتصال الأولى بين المواطنين و عمليات الحكومة. و هذا يؤثر لا في نظرة المواطنين إلى مدى استجابة الحكومة لهم فحسب، بل و يؤثر أيضا في نظرتهم إلى قيمة المشاركة في إدارة شؤونهم المحلية". [1]**

و على هذا الأساس يمكن تحديد مجالات لتحسين جودة الخدمة العامة كالآتي:

- إنجاز دراسات حول تقييم مدى رضا المواطن عن الخدمة العامة من حيث عدة جوانب : مدى الانتظار، نوعية الخدمة، المعاملة.
- إعداد دليل مرجعي لمعايير جودة الخدمات العمومية.

---

(1)- الأمم المتحدة، ***إعلان فيينا بشان بناء الثقة في لحكومة.*** فيينا 26- 27جويلية 2007. متاح على:.http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents.pdf

- إعداد ميثاق للمواطن يحدد التزامات و حقوق المواطن تجاه الإدارة .
- إحداث وحدات مكلفة بعلاقة الإدارة مع المواطن (مكاتب العلاقات مع المواطن) يتمثل دورها في إرشاد و توجيه المواطن حول الإجراءات الإدارية ، التكفل بالشكايات و التظلمات،واستكشاف التعقيدات و المشاكل في علاقة الإدارة مع المواطن.
- إلزام الإدارة بتوفير المعلومات للمواطن و كذا بالرد على طلباتهم.
- تعزيز و تفعيل دور الهيئة المعروفة بأمين المظالم وسيط الجمهورية ، أو الموفق الإداري لحل مشاكل المواطن و حماية حقوقه.
- استعمال نمط الرقابة المعروف بالمواطن الرقيب الذي يمارس دوره من خلال القيام بزيارات ميدانية إلى مختلف الإدارات لطلب خدمات كسائر المواطنين*.
- تبسيط الإجراءات الإدارية بتقليص عدد الوثائق المطلوبة، أو تمديد آجال صلاحية الوثائق ، تقليص عدد التصديقات اللازمة و عدد المصالح التي يجب المرور بها.
- تطوير الخدمات عن بعد: حيث أن الحكومة الإلكترونية تتيح تحسين الشفافية و تدعيم زيادة ضلوع المواطنين و مشاركتهم في عمليات صنع القرار، كما يمكنها تحسين قدرات الخدمات العمومية ، و تحسين الفعالية ، و التمكين من تحسين تقديم الخدمات و تحسين توقيت الاستجابة لاحتياجات المواطنين.
- اعتماد مبدا الجوارية (LA PROXIMITE) أو تقريب الحكومة من الشعب: و في هذا الإطار يعتبر الحكم المحلي واحدا من أنجع سبل سد الفجوات بين المواطنين و مديري الشؤون العمومية، بواسطة اتخاذ قرارات مستوحاة منن المواطنين و بالتشاور معهم، حيث تساعد اللامركزية في تعزيز مشروعية الدولة و مفهوم المواطنة و تمكين المواطنين من الخدمة العمومية.

رابعـــــــا - مقاربة جديدة لمكافحة الفساد الإداري:

إن الإستراتيجية الحالية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر تبدو غير كافية و غير فعالة بالنظر إلى التزايد المستمر لحجم هذه الظاهرة ، و هذا يدفعنا إلى البحث عن مقاربة جديدة لمكافحة الفساد مكملة للمقاربة الأمنية العلاجية المتبعة في الجزائر، حيث أن أغلب الحلول المتخذة لمكافحة هذه الآفة هي حلول قانونية زجرية يأتي تطبيقها في شكل عقوبات بعد حصول المحظور. لهذا سنحاول هنا إبراز مجموعة من الحلول أو الإجراءات التي تندرج ضمن الإستراتيجية الوقائية أو ما يعرف بالعوامل الناعمة:

---

*نمط من الرقابة يعتمد على التمويه بحيث يعتمد على عدم إظهار الشخص نفسه كهيئة رقابية بل يظهر نفسه على انه مواطن عادي يرغب في الحصول على خدمة ما،ويعاين خلال تعامله مع المرفق العام كل ظروف تقديم الخدمة وأسلوب التعامل مع المواطن ليرفع تقريرا بذلك إلى الجهات المسؤولة ،وهو نمط اثبت نجاعته في العديد من الدول.

1- القيم و المبادئ الأخلاقية: ما ينبغي التأكيد عليه في مواجهة الفساد الإداري و الفساد بصفة عامة ،هو البعد الراسخ و الأصيل في الحصانة و الاستقامة و الرقابة الذاتية قبل الحصانة و الرقابة الخارجية، و المتمثل في البعد المعياري في القيم و المعتقدات و المبادئ للأفراد الذين يشغلون الوظائف و المراكز الإدارية العامة، قبل التأكيد على العوامل الصلبة في النظم و الهياكل والعقوبات [(1)]. و في السياق الجزائري يفترض أن يكون لهذه العوامل المعيارية دور كبير بالنظر إلى البعد الديني المتمثل في الدين الإسلامي كمنهج شامل متكامل و للحياة لم يخل من الحث على قيم الصدق و الأمانة و النزاهة و المسؤولية في العمل.. و كذا في العادات و التقاليد المستمدة في أغلبها من هذا الدين.

2- الوعي الفردي و المجتمعي بمخاطر الفساد:إن ما زاد تفشي و ترسيخ الفساد هو الصمت عن ممارساته اليومية و التي أصبحت بحكم التكرار أمرا واقعيا يجب على الأفراد الانصياع له و الانخراط في حلقته كمفسدين أو كضحايا لا يملكون من الأمر شيئا، و هذا الأمر يرجع إلى غياب الوعي المجتمعي بالآثار المدمرة للفساد الإداري و خصوصا على نوعية حياة المواطن ، لهذا من أولى أولويات مكافحة هذه الظاهرة نشر الوعي و الإدراك حول انعكاساتها السلبية للقضاء على التطبيع الذي تعرفه هذه الظاهرة و ذلك بإبراز أنها ظاهرة شاذة و غير طبيعية و لازمة المكافحة من خلال نشر الدراسات العلمية المدعمة بالأرقام و الإحصاءات التي تبين أضرارها على الاقتصاد و الاستقرار السياسي و الاجتماعي و النفسي. و الآثار البعيدة المدى حتى يدرك المواطن أن انعكاسات الفساد الإداري لا تنتهي عند الحدود الآنية الضيقة لكنها تمس المجتمع و الوطن ، إن تكريس كل الوسائل الممكنة من ندوات و مؤتمرات و حلقات نقاش و حملات تحسيسية يمكنه أن يكسر الصمت حول هذه الظاهرة ، و يدفع المواطن للشكوى لدى أبسط انتهاك لحقوقه.

3- بناء الثقافة الإدارية المواطنية: لقد أكدت الأبحاث على أهمية نشر مثل هذه الثقافة للمساعدة على مكافحة الفساد. و هذه الثقافة أساسها العلاقة الضرائبية التي تنقل الفرد من حالة الرعاية فتجعله معنيا و مشاركا و مساهما، و تبرز الحق في المراقبة و المساءلة و ترتبط هذه الثقافة بمفهومين[(2)]:

- القاعدة الحقوقية: تؤسس لعلاقات اجتماعية و سياسية لا تقوم على توازن قوي و نفوذ و موقع سلطوي ، بل على معايير حقوقية ضامنة للمساواة و العدالة و عدم التمييز.
- المال العام: ذلك أن المواطن هو شريك في المال العام و كل تعد على المال العام هو تعد على مصالح المواطنين و الخدمات العامة المتوجبة لصالحهم و على المجتمع .

---

(1)-نجم عبود نجم،مرجع سابق .ص249.

(2)-أنطوان مسرة ، مرجع سابق ص ص134-135.

إن تعزيز مثل هذه الثقافة المواطنية هي أساس السلوك المواطني حيث أن المواطن الذي يساهم في أعباء عامة و المتضامن مع شركائه في المواطنية من حقه المشاركة و المساءلة و المحاسبة.

4- المشاركة، الشفافية و المساءلة: إن كلا من الشفافية، المشاركة و المساءلة هي عناصر جديدة فرضتها نتائج الإستراتيجية الأمنية التي لم تفلح في مكافحة الفساد في العالم ككل. لذا أصبح هناك توجه عالمي قوي نحو الأساليب الوقائية، و هي عناصر متكاملة تعمل سوية حيث تسمح الشفافية بانسياب المعلومات بين المواطن و الإدارة، بشكل يسمح له بالإطلاع على كيفية تسيير الأموال العامة، كما تسمح المشاركة بمساهمته في تحديد الأولويات و الانشغالات ، و تمكنه المساءلة من مساءلة أي مسؤول في الدولة عن مواقع اللبس و الغموض أو اللاكفاءة في إدارة الشؤون العامة. وكل هذه الأمور من شأنها إن فعلت تفعيلا صحيحا أن تمنع وقوع حالات النهب و الهذر في الأموال العامة و أن تزيد الكفاءة و الفعالية.

5- تحسين مستوى المعيشة: إن بعض حالات ممارسة الفساد كما يرى الخبراء تعود أساسا إلى ضعف مستوى المعيشة بسبب تدني معدلات الأجور مقاربة بغلاء المعيشة، لدى يشكل هذا المدخل آلية وقائية لبعض الممارسات التي يضطر إليها الموظف باللجوء إلى طرق غير شرعية لتعويض النقص في مرتبه لمواجهة متطلبات الحياة و ذلك من خلال تحسين مستوى الأجور لكي تسمح للموظف العام و لأي مواطن بالعيش الكريم.

ما يمكن التأكيد عليه في الختام هو ضرورة مرافقة كل من الإستراتيجيتين الوقائية و العلاجية و ذلك لأن كل منهما مكملة للأخرى، و ذلك كون الأولى تعمل على تخفيف منابع الفساد و قتله في المهد أما الثانية فهي ضرورية لمن لم تثنه الحلول السابقة عن ممارسة الفساد، فلا بد هنا من الحلول الردعية العقابية.

المطلـــــب الثالـــــث :متطلبات وفواعل تحقيق التنمية الإدارية .

إن النجاح في تحقيق التنمية الإدارية لا يتوقف فقط على مدى جودة الخطط و البرامج، بل و يتطلب أيضا توفر شروط و متطلبات ضرورية للمضي في تحقيقها و ذلك كما يلي:

1 – المتطلبات السياسية: تتمثل في توفر الإرادة السياسية و الدعم من السلطات ، و هي شروط بالغة الأهمية، حيث يتم بدونها تعطيل كل الطموحات و الجهود. فالدعم السياسي من شأنه تدليل الصعوبات و توفير الموارد اللازمة و حشد الدعم المجتمعي اللازم لإنجاح هذه العملية.

2- متطلبات تشريعية و قانونية: و ذلك بتوفير البيئة القانونية التي تسمح بتطبيق برامج التنمية الإدارية، و هي بصفة عامة البيئة القائمة على مبدأ سيادة القانون و احترام حقوق الإنسان، و البيئة التي تجرم الفساد و تحدث آليات لمكافحته، كما تضع الآليات اللازمة لصيانة حقوق المواطن في تعامله مع الإدارة.

3- متطلبات ثقافية و فكرية: تتمثل في تبني فلسفة التغيير و الإصلاح و ذلك لدى كل المستويات من أعلى

مسؤول في الدولة إلى أبسط فرد فيها، و ذلك يسمح بتقبل التغيير و عدم مقاومته و التطلع دوما نحو الإبداع و الابتكار و عدم الركون إلى الأمر الواقع.

4- متطلبات تربوية و تعليمية: تتمثل هذه المتطلبات أساسا في إصلاح و تكييف نظام التعليم ، حيث أنه يلعب دورا هاما في إعداد و تهيئة و تشكيل القوى البشرية المطلوبة للإنتاج و الخدمات . و كلما ضاقت الفجوة بين محتوى التعليم و محتوى الأداء الفعلي التطبيقي كلما أفرز التعليم طاقات بشرية فاعلة في مجالات الأداء. و عليه فإن هناك ضرورة ملحة لإجراء إصلاح شامل و متكامل لنظام التعليم على مستوى الدولة ، حيث ينسق القائمون على أموره مع مختلف قطاعات المجتمع عامة و خاصة لمعرفة متطلبات و حاجات المجتمع من جهة، ومن جهة خاصة تحسين مستوى البرامج و طرق التعليم و تزويدها بالتقنيات الحديثة التي تفرزها التطورات العلمية .

5- متطلبات مادية: تتمثل في الوسائل المادية الضرورية لتحويل برامج التنمية إلى واقع معاش، و ذلك يشمل مختلف الهياكل و التجهيزات خصوصا في عصر تسارع في الابتكارات العلمية في مجال الإنتاج و الخدمات و خاصة في ظل تحديات تكنولوجيا المعلومات و الاتصال الحديثة.

6- متطلبات بشرية : تتمثل في العنصر البشري الكفء لقيادة و تنفيذ هذه العملية ، فالعنصر البشري هو الذي يبعث الحياة في أوصال الهياكل الإدارية الجامدة و هو الذي يبدع و يبتكر و يخطط و ينفذ، و لا بد أن يتحلى هذا العنصر بمواصفات تنافسية من قدرات و مهارات و مؤهلات علمية و أخلاقية.

7- متطلبات اجتماعية: تتمثل في الدعم المجتمعي من خلال الوعي و الإدراك و التجنيد في مسعى التنمية الإدارية.

أما الجهات و الفواعل التي يتوقف عليها توفير هذه المتطلبات فهي تشمل كافة فواعل و أطراف المجتمع. فكما يرى الدكتور عامر الكبيسي: **" المواطن الذي يعاني يكون طرفا ، و الموظف الذي يشكو هو طرف آخر، و كذلك المشرع و رجل السلطة التنفيذية، و رجل القضاء و رجل العلم و المعرفة كلهم معنيون بقضايا التنمية الإدارية ، أسبابها و ظواهرها و آثارها و معالجتها** "[1] و على هذا الأساس يمكن تحديد المسؤوليات للأطراف التالية:

* السلطات العامة: يمكن للسلطات العامة و القيادات السياسية في الدولة أن تلعب أهم دور في تحقيق مساعي التنمية الإدارية، و ذلك من خلال سلطاتها كمركز للقرار و احتكارها سلطة الأمر و الإكراه في الدولة و ذلك من خلال :

(1)-عامر الكبيسي، ***التنمية الإدارية إشكالات ومداخل.*** مجلة الأمن والحياة،أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية. الرياض السعودية .عدد236 مارس افريل 2002.ص46.

- تبني مشروع التنمية الإدارية كأولوية أساسية على غرار التنمية السياسية و الاقتصادية و التنمية الشاملة.
- توفير الوسائل المادية و المالية اللازمة.
- استحداث القوانين و التشريعات الضرورية لتنفيذ هذه البرامج.
- توفير الاستقرار السياسي و السلم المجتمعي اللازم لأي من عمليات التنمية و ضمان الحقوق الأساسية للمواطن.
- التعاون الدولي في مجال التنمية الإدارية و مكافحة الفساد الإداري.

*هيئات الخدمة المدنية (الإدارات و المرافق العمومية): يمكن لهذه الهيئات المستهدفة أصلا بعملية التنمية الإدارية أن تتعاون لتحقيق هذا المسعى من خلال الانفتاح على المجتمع و السماح بإطلاع المواطنين على المعلومات و كذا أخذ اقتراحاتهم بعين الاعتبار و تقبل التغيير و التجديد.

*هيئات الحكم المحلي (الإدارة المحلية): يمكن لهذه الهيئات من خلال قربها من المواطن و خصوصا البلدية كأول هيئة قاعدية، أن تلعب دورا محوريا من خلال:

- عملها كورش تدريب على المبادرة و المشاركة في صنع القرار على المستوى المحلي.
- تكوين و إنتاج المسؤولين المهتمين بقضايا التنمية الإدارية.
- نشر الوعي نحو أهمية المال العام و أضرار الهذر و اللامبالاة لإرساء ثقافة المال العام في السلوك اليومي للمواطن.
- السماح بالإطلاع على موازنة البلدية و كذا إتاحة حق المساءلة و المحاسبة للمواطن[1].
- تنمية النقاش المحلي في القضايا لحياتية اليومية المشتركة للمواطنين المحليين، خصوصا فيما يتعلق بقضايا التنمية المحلية و دور الإدارة في ذلك[2].

*هيئات الإصلاح و التنمية الإدارية: يتمثل دور مثل هذه الهيئات في الإشراف على برامج الإصلاح و التنمية الإدارية من خلال التخطيط لها على أسس علمية صحيحة و السهر على حسن تطبيقها و طرح الانشغالات و الأولويات على السلطات العامة و كذا التعاون مع مراكز البحث و الخبرة الوطنية و العالمية.

---

(1)–أنطوان مسرة،مرجع سابق ص141.

(2)–المرجع نفسه.ص 142.

*المؤسسات التربوية و الجامعية: أن للمؤسسات التربوية و الجامعية موقعا استراتيجيا بين فواعل التنمية الإدارية المختلفة، كون هذه الأخيرة هي التي تتولى عملية تكوين إطارات المستقبل و تكوين المواطن الواعي و الفاعل بصفة عامة. لذا فهي تستطيع الاضطلاع بعدة مسؤوليات منها:

- بناء الجانب الأخلاقي و المواطن في شخصية التلميذ من المراحل المبكرة من التعليم، حتى ينشأ المواطن متشبعا منذ الطفولة بالمبادئ الإيجابية الدائمة للإصلاح و التنمية و المنكرة للفساد و الانحراف.
- تنمية روح الإبداع و الابتكار و المشاركة لدى الناشئة لبناء المواطن الإيجابي المشارك و المبادر.
- إنتاج و سائل تعليمية حول المال العام و الشفافية و المساءلة مكملة لمضمون برامج التنمية المدنية.
- استحداث تخصصات و فروع خاصة بالتنمية الإدارية على غرار العديد من الجامعات العربية.
- تشجيع البحوث العلمية و المخابر البحثية حول قضايا التنمية الإدارية و ربطها بالواقع المحلي و الخصوصيات الجزائرية.
- العمل على تكوين للأفراد و فق المقاييس العالمية لتكوين أفراد احترافيين لتحقيق احترافية الخدمة المدنية التي طال إهمالها في الجزائر.

*المؤسسات الاقتصادية و النقابية : على الرغم من ضعف هذا القطاع في الجزائر، إلا أنه ينتظر منه لعب دور فعال من خلال مجموعة من الوظائف أبرزها(1):

- ممارسة الضغط على أصحاب النفوذ في سبيل تحرير الإدارة العامة من المداخلات السياسية.
- إصدار مجالس النقابات شرعات أخلاقيات تتضمن آليات عمل لمقاومة الفساد و الإساءة للمال العام
- ممارسة الوساطة بين الإدارات العامة و المواطنين حسب مختلف القطاعات المهنية و تنوعها في سبيل إعلام المواطنين بالمعاملات الإدارية المتعلقة بكل مهنة ، و الحقوق و الواجبات اتجاه الإدارة، و الدفاع عنهم في حال تعرضهم لظلم في ممارسة هذه الحقوق و الواجبات.

* الإعلام: إن و سائل الإعلام بفضل ما تمتلكه من قدرة في توجيه و تعبئة الرأي العام و تشكيل الاتجاهات و الآراء فرصة كبيرة للعب دور فعال في التنمية الإدارية خصوصا من خلال الأدوار التالية:

- فضح الفساد و المفسدين.
- نشر و تبادل المعلومات بين الإدارة و المواطن.
- نشر الوعي حول قضايا التنمية الإدارية.

---

(1)–المرجع سابق ص139.

- حشد الدعم الجماهيري اللازم لنجاح التنمية و الإصلاح الإداري .

- بإمكانها أن تكون منبرا للحوار الحر حول نقل انشغالات و مشاكل المواطن مع الإدارة العامة و مطالبه و اقتراحاته... و لاسيما في ظل تنامي مفاهيم حقوق الإنسان و الكرامة الفردية و دور الإدارات الرسمية في تأدية خدمة عامة لا في ممارسة و استغلال نفوذ. و ذلك بفضل انتشار الشرعات الدولية لحقوق الإنسان و بفضل التواصل الإعلامي و امتداده ووصوله إلى الناس على الرغم من عوائق الأنظمة.

* المجتمع المدني: لقد أصبح الرهان في الوقت الحالي يقع على المجتمعات الأهلية أكثر من أي جهة أخرى في إنجاح أي برنامج تنموي مهما كان نوعه. و في هذا الصدد يقول الدكتور عامر الكبيسي:**"يتوهم البعض فيظن أن التنمية الإدارية قضية فوقية أو أنها قضية سياسية و اقتصادية بحتة أي أن النظم و القيادات هي التي تتحسسها و تدركها قبل أن تحسها الجماهير أو تطالب بها القواعد الشعبية.. غير أن التجارب أثبتت عدم موضوعية هذا الإدعاء.. فما تقدمه النظم أو النخب قد لا يعكس المطالب الحقيقية و لا يستجيب للاحتياجات الضرورية التي تمس الشرائح التحتية . ومن هنا تظهر أهمية المشاركة الجماهيرية"**(1).

و في هذا الإطار يمكن للمجتمع المدني بتنظيماته المختلفة أن يضطلع بما يلي:

- تأسيس جمعيات تعنى بحقوق المستفيدين من الخدمات العامة على المستوى الوطني و المحلي.
- المساهمة في بروز رأي عام فاعل لمقاومة الفساد الإداري من خلال شبكات من الجمعيات و بالتعاون مع وسائل الإعلام.
- الرقابة على أداء الإدارة العامة في أداء وظائفها.
- نشر الوعي بين المواطنين بضرورة المشاركة في جهود و مساعي التنمية الإدارية كل من موقعه.
- إيصال الانشغالات إلى السلطات العامة عبر قنوات الحوار المتاحة.

*المواطن الفرد: إن المواطن الفرد هو أول لبنة لبناء المجتمع الراقي و الصالح. و لذلك فإنه مسؤول عن المساهمة بقسط مهم في تحقيق التنمية الإدارية من خلال:

- الانخراط في الجمعيات و النقابات الناشطة في إطار الإصلاح الإداري التنمية الإدارية و مكافحة الفساد.
- اليقظة التبليغ عن كل الإساءات و التجاوزات في حقه من طرف أعوان الإدارة العامة.
- احترام تعليمات المرافق و الإدارات العامة لضمان حسن سيرها و عدم حدوث مشاكل بينه و بين أعوان الخدمة.
- الحرص على المال العام و موجودات المرافق العامة بعدم التعرض لها بالإتلاف و التضييع.

---

(1)-عامر الكبيسي، ***التنمية الإدارية إشكالات ومداخل***، مرجع سابق ص 48.

الخـــاتمـــــة:

إن هذا العصر هو بحق عصر السرعة ، عصر التكنولوجيا ، عصر المعرفة و المعلومات، حيث تتأكد أكثر صحة القول الشهير إن الثابت الوحيد هو التغير المستمر، وفي عصر كهذا فان التنمية الإدارية لم تعد ترفا فكريا ، بل هي حاجة ملحة تفرضها ضرورة البقاء، وحيث تأتي التحديات من بيئة داخلية وخارجية سريعتي التغيير وكثيرتي التناقضات فإنه يمكن تلخيص هذه التحديات في:

- ضرورة التكيف مع النظام الاقتصادي العالمي الجديد المتميز بقدر متزايد من التكامل والاندماج وما يفرضه من منافسة.
- تزايد المطالب الداخلية بالمشاركة في صنع القرارات، وبالحصول على خدمات أكثر جودة.
- المسؤوليات الجديدة للدولة من قبيل: تحسين نوعية الحكم، مكافحة الفقر، وإحقاق حقوق الإنسان.

-تحدي تحقيق التنمية الشاملة بكل أبعادها.

وحيث أن هذه التحديات تتضمن بدورها الكثير من المسؤوليات والمهام التي يقع جزء كبير منها على عاتق الإدارة العامة، فإنه لا مناص من تقوية وتدعيم قدرات هذا الجهاز في سبيل إنجاز هذه المهام، وقديما قيل«لا يوجد نظام ناجح ونظام فاشل بل توجد إدارة ناجحة وإدارة فاشلة»،

فقد أصبحت الإدارة العامة في عصرنا الحاضر من أهم وسائل التنمية الاقتصادية والتطوير الاجتماعي، ويبدو كذلك أن الثورة الإدارية التي تغزو العالم أضحت ضرورة ملحة بالنسبة للدولة النامية كي تستطيع اللحاق بالركب الحضاري المعاصر، خصوصا في ظل الظروف الاستثنائية والإمكانات المحدودة حيث لا بد لهذه الدول من ردم الهوة الآخذة في الاتساع والتي تفصلها عن الدول المتقدمة .

ولأن ترتيب البيت يبدأ من الداخل، فإن إصلاح العلاقة بين الدولة ومواطنيها، يشكل الأساس لتحقيق الاستقرار الداخلي الضروري لقوة الدولة وانطلاقها نحو التطور والازدهار، وفي هذا الإطار تشكل العلاقة بين الإدارة والمواطن ركنا أساسيا لإصلاح العلاقة الكلية بين الدولة ومواطنيها ، وذلك عبر تحسين نوعية حياتهم وضمان حقوقهم الأساسية وهو الأمر الذي يعزز ثقتهم وولائهم للسلطة .

ولا ريب في أن الأمور التي توفرها التنمية الإدارية من قبيل المشاركة في عمليات صنع القرار،

الشفافية والمسائلة في تخطيط وتنفيذ البرامج والمشاريع والمحاسبة عن الأموال العامة ، وكذا مكافحة

الفساد في عمليات وأنشطة الإدارة والذي يؤدي إلى الحد من الفساد الاقتصادي والسياسي، وزيادة كفاءتها وفعاليتها في أداء وظائفها في إطار التنمية الشاملة ،كل هذه الأمور تجعل من التنمية الإدارية مدخلا أساسيا واستراتيجيا لتحسين جودة الحكم وتحقيق الحكم الرشيد.

و ما تم معالجته في هذه الدراسة هو محاولة إيضاح كيفية تجنيد التنمية الإدارية لأجل تجسيد وتعزيز الحكم الراشد مع مقاربة الحالة الجزائرية. وذلك من خلال ثلاثة فصول: حيث تناولنا في الفصل الأول المعنون بالإطار المفاهيمي ، تناولنا المفاهيم الأساسية للدراسة وهي: الفساد والتخلف الإداري حيث أبرزنا أسبابها مظاهرها وأنماطها وكذا آثارها على كل الصعد والمستويات، الإصلاح، التطوير والتنمية الإدارية حيث أوردنا مبررات وضروريات الأخذ بها، وكذا الوسائل والتقنيات الأساسية لكل منها مبرزين في النهاية العلاقة بين كل هذه المفاهيم، لنخلص في نهاية الفصل إلى مفهوم الحكم الراشد حيث تناولنا مكوناته الأساسية، تعريفا ونشأة و تطورا للمفهوم وكذا معاييره وأطرافه.

في الفصل الثاني للدراسة والمعنون بالتنمية الإدارية للحكم الراشد تناولنا القضايا الجديدة للتنمية الإدارية ذات العلاقة بالحكم الراشد من قبيل: الشفافية، المسائلة، مكافحة، الفساد، اللامركزية والمشاركة، التنمية المحلية. ثم قدمنا عرضا موجزا لأبرز النظريات الإدارية التي ظهرت في سياق متزامن لسياق الحكم الراشد: الحكومة الإلكترونية، إدارة الجودة الشاملة، والإدارة العامة الجديدة ثم ختمنا الفصل بأهم الممارسات العالمية الناجحة في تحسين أداء الإدارة العامة.

أما الفصل الأخير والمخصص لدراسة الحالة الجزائرية فقد تمت معالجته من خلال ثلاث محطات رئيسية، تمثلت الأولى في دراسة واقع الإدارة العامة الجزائرية من خلال: بناءها المؤسساتي والقانوني بيئتها الكلية، وأهم مشاكلها وآفاقها، وفي الثانية تناولنا مسحا للجهود التي قامت بها الدولة على مستوى الإصلاح والتنمية الإدارية، وفي الأخير قمنا باقتراح رؤية مستقبلية للتنمية الإدارية بالجزائر، حيث اقترحنا مجموعة من الأسس الأولويات والمحاور،وكذا أبرزنا المتطلبات الضرورية لتحقيق التنمية الإدارية في السياق الجزائري.

وقد خلصنا من خلال هذه الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات.

النتائج: لقد سمحت لنا هذه الدراسة باستخلاص نتائج على المستوى النظري وأخرى على المستوى التطبيقي.

فعلى المستوى النظري:

- التنمية الإدارية هي حتمية من حتميات العولمة ، حيث لم يعد بإمكان أي دولة أن تبقى بمعزل عن التغيير والتطوير على مستوى إدارتها فإذا سمحت البيئة الداخلية بهذا الأمر في ظل أنظمة مغلقة ومعزولة عن مواطنيها، فإن البيئة الخارجية تمارس ضغوطا لا يمكن تفاديها خصوصا عندما يتعلق الأمر بالاقتصاد العالمي الجديد ومؤسساته وشروطه الصارمة.

- إن للفساد والتخلف الإداري آثارا مدمرة على كل المستويات الاقتصادية، الاجتماعية السياسية والبشرية، لذا فهما يصنفان كأهم العقبات في وجه التنمية الشاملة. وهو الأمر الذي جعل قضايا إصلاح الإدارة العامة شغلا شاغلا للعديد من المنظمات العالمية (البنك الدولي، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي...).

- أن العلاقة بين الحكم الراشد والتنمية الإدارية هي علاقة متبادلة ومتداخلة حيث:

* أن الحكم الراشد كحالة واقعية لا يمكن تجسيده دون تنمية إدارية وذلك باعتبار البعد الإداري أحد أهم أبعاد الحكم الراشد (إضافة إلى البعد السياسي والبعد الاقتصادي، والاجتماعي) لذا فإن تجسيد الحكم الراشد يتطلب الإصلاح والترشيد على مستوى كل الأنساق المكونة له. وفي هذا الإطار تحتل التنمية الإدارية بعدا إستراتيجيا كون الإدارة العامة هي عنصر مشترك بين كافة مجالات الإصلاح باعتبارها أداة الدولة لتخطيط وتنفيذ سياسات وبرامج الإصلاح.

* هناك العديد من المبادئ المشتركة بين الحكم الراشد والتنمية الإدارية: كالشفافية، المسائلة، المشاركة، العدالة، والمساواة، كما أنهما ينشغلان بقضايا مشتركة كمكافحة الفساد، وتحقيق التنمية.

* الحكم الراشد يمكنه أن يضمن استدامة التنمية الإدارية وكل أنماط التنمية الأخرى.

أما على المستوى التطبيقي، فيما يخص الحالة الجزائرية توصلنا إلى عدة نتائج:

- المشكلة الإدارية في الجزائر هي مشكلة متعددة الأبعاد والمظاهر،حيث تعاني عامة من (تسييس،

فساد، تخلف، انحرافات...)، وأن هذه المشاكل قد حدث من فعالة وكفاءة الإدارة في الاضطلاع بمسؤولياتها، كما أنها قد انعكست في شكل علاقة سلبية بين المواطن والإدارة يميزها غياب الثقة والتعاون المفترض بين الطرفين.

- أن بيئة الإدارة العامة الجزائرية في الوقت الراهن لا تساعد في مجملها عن تحقيق التقدم المنشود، حيث نسجل العديد من السلبيات والعوائق التي خلقت مشاكل كثيرة للإدارة، والتي ستكون من جهة أخرى معوقات في وجه الإصلاح والتنمية الإدارية حيث تأتي التأثيرات غير المرغوبة خصوصا من النسق السياسي الذي يمارس التدخلات والضغوط الغير مبررة، وكذا النسق الاجتماعي الحافل بالممارسات والعادات السلبية.

- من خلال التغيرات النوعية التي أدخلتها السلطات العامة مؤخرا على مستوى الإدارة يمكن القول أن هناك استجابة وتجاوب مع الضغوط الداخلية والخارجية لصالح إصلاح وعصرنة الإدارة، ولو أن الجزائر سجلت تأخرا في هذا المجال.

- من خلال نوعية التغيرات التي تعتزم السلطات العامة إدخالها يمكن القول أن هناك استيعابا للقضايا والمفاهيم الجديدة للتنمية الإدارية من قبيل الشفافية والمسائلة، الديمقراطية الجوارية والتشاركية، تحديات التكنولوجيات الحديثة.

- أن مسيرة الإصلاحات الإدارية في الجزائر قد اكتنفتها جملة من النقائص والسلبيات التي حدث مدى نجاعتها في تحقيق الأهداف المرغوبة، ولدى فإن على السلطات المعنية إعادة مراجعة سياستها للإصلاح والتنمية الإدارية.

التوصيات: من خلال استخلاص نقائص التجربة الجزائرية في الإصلاح والتنمية الإدارية في الجزائر من جهة، ومن خلال التمعن في الإصدارات النظرية والممارسات الواقعية للتنمية الإدارية على مستوى العالم، يمكن أن نقدم جملة من التوصيات.

- ضرورة تبني قضية التنمية الإدارية على أعلى المستويات في الدولة، فالدعم السياسي يعتبر من أبرز العوامل المساعدة على نجاح التنمية الإدارية.

- اعتماد مقاربة جديدة للجودة في القطاع العام ، وذلك بإعادة النظر بمفهوم وفلسفة وأهداف

الخدمات التي تؤديها الأجهزة الحكومية وتوجيهها نحو إرضاء المستفيدين منها. من حيث كم وكيف وأسلوب مناولة الخدمة، وزرع هذه المفاهيم في نفوس موظفي الأجهزة الحكومية، وتدريبهم على التعامل معها بإيمان وإخلاص.

-اعتماد مقاربة جديدة في مكافحة الفساد في الإدارة تقوم على الإستراتيجية الوقائية إلى جانب العلاجية المتبعة .

- دفع و تفعيل استفادة أجهزة القطاع الحكومي من التجارب العالمية من نظريات وأساليب وإجراءات حديثة: مثل تجربة تمكين العاملين، إعادة الهيكلة، إدارة الجودة الشاملة...

- تخصيص جوائز تشجيعية للتميز في الأداء، الجودة وأخلاقيات الإدارة العامة،على غرار ما هو حاصل في العديد من الدول.

- التعاون مع مختلف بيوت الخبرة والبرامج العالمية لإصلاح وترشيد الإدارة على غرار« مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في إفريقيا» و«برنامج إدارة الحكم في الدول العربية» التي يشرف عليها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، والاستفادة من التجارب العالمية الناجحة في التنمية الإدارية.

- إرفاق الإصلاحات الإدارية بإصلاحات شاملة على مستوى الأنساق السياسية ، الاجتماعية والاقتصادية لكونه تتميز بعلاقة اعتماد ودعم متبادل، وأن الخلل في أحدها سيؤدي إلى الفشل في إصلاح الآخر.

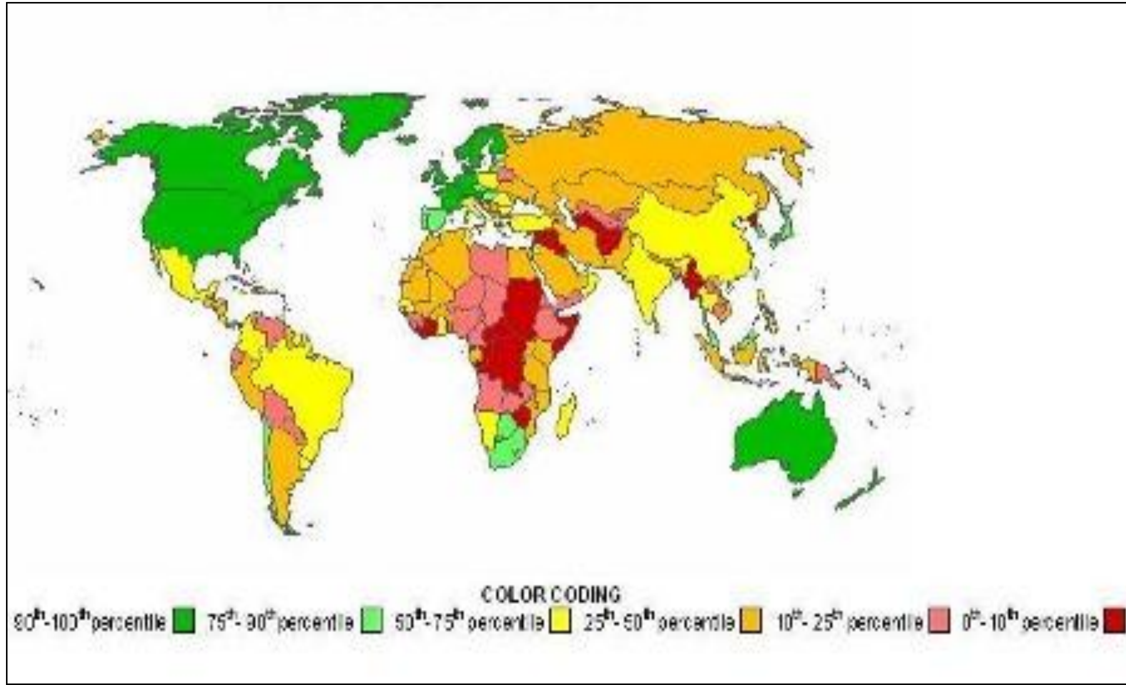
- التركيز على المورد البشري، أو رأسمال الإنساني كأهم ركيزة للإصلاحات والتنمية.

- إنشاء هيئة عليا للتنمية الإدارية تتولى السهر على حسن سير برامج وفعاليات التنمية الإدارية.

وختاما يمكن التأكيد على أن الحكم الراشد يقوم على منهجية تكامل الأدوار بين أطرافه الأساسية، ولكي يتحقق هذا التكامل بشكل سليم وفعال لابد أن تتميز المؤسسات الحكومية بقدر معقول من الرشادة والفعالية لتحقيق المشاركة والتشارك والانسجام اللازم مع الأنساق الأخرى،وهنا لابد من النهج نحو التنمية الإدارية القائمة على مبادئ الشفافية المسائلة والمشاركة وعلى الإدارة الحديثة لتحقيق النقلة النوعية للإدارة الحكومية وجعلها تتناسب ومتطلبات الحكم الراشد.

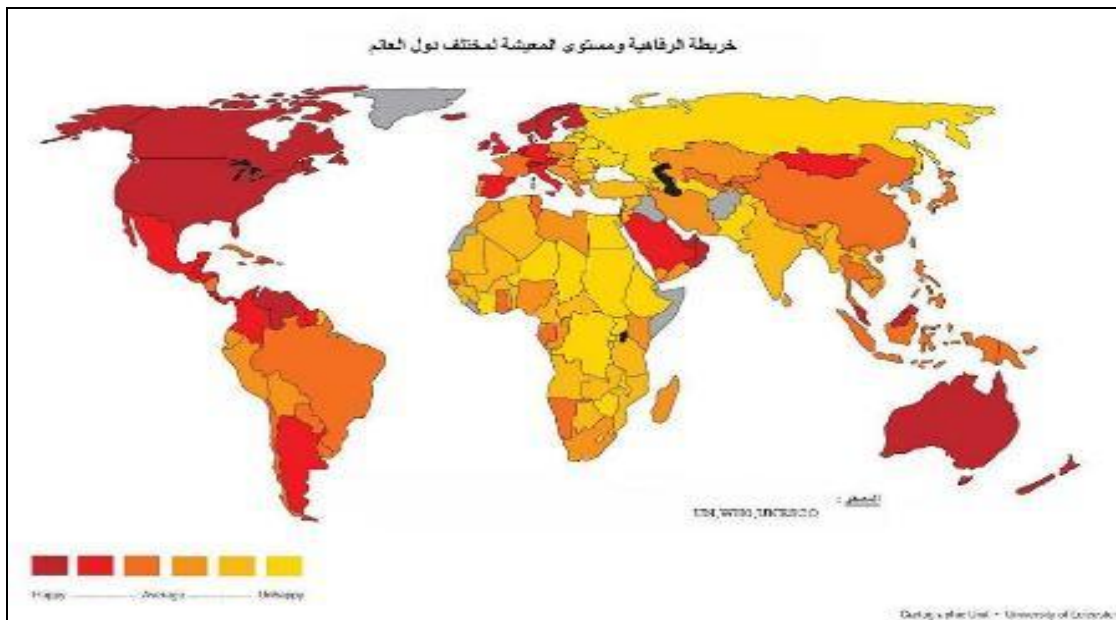
الملاحق :

الملحق رقم(1) : خريطة البنك الدولي لفاعلية أداء الجهاز الإداري لدول العالم



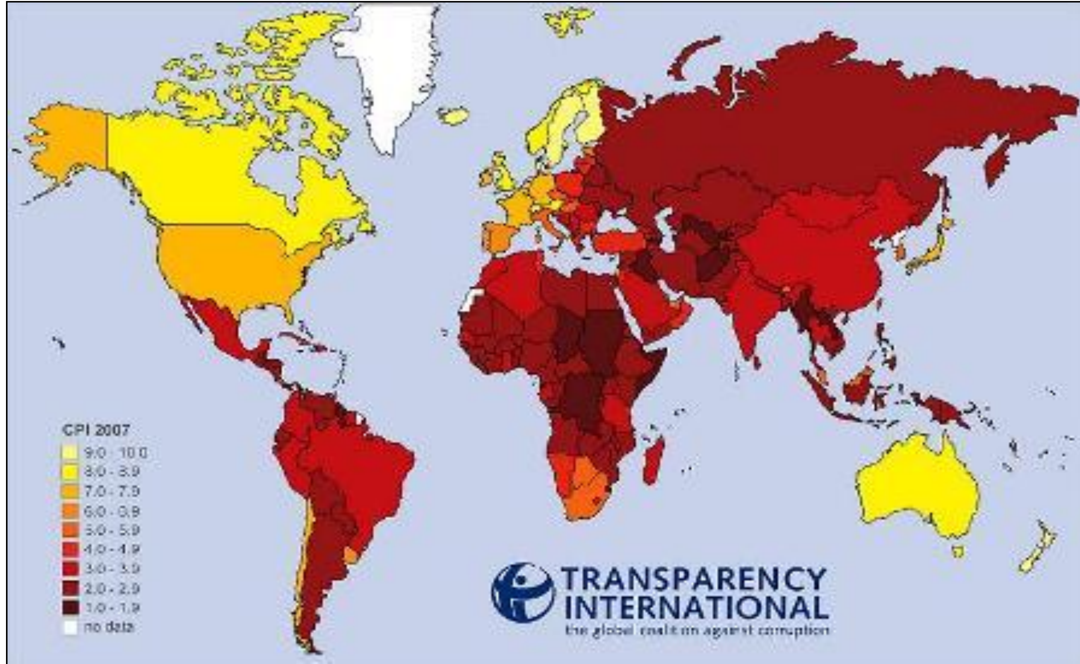
المصدر: مجموعة البنك العالمي http://www.worldbank.org/ - 42k

الملحق رقم(2) :خريطة الرفاهية ومستوى المعيشة لمختلف دول العالم



المصدر: مجموعة البنك العالمي http://www.worldbank.org/ - 42k

الملحق رقم(3): خريطة منظمة الشفافية العالمية 2007.



المصدر: http://www.**transparency**.org/ - 23k

المصطلحات

المادة 2 : يقصد في مفهوم هذا القانون بما يأتي :

أ) **"الفساد"**: كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون.

ب) **" موظف عمومي " :**

1 – كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته،

2 – كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية،

3 – كل شخص آخر معرّف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

ج) **"موظف عمومي أجنبي"**: كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي، سواء كان معينا أو منتخبا، وكل شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية.

د) **"موظف منظمة دولية عمومية"**: كل مستخدم دولي أو كل شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها.

هـ) **"الكيان"**: مجموعة من العناصر المادية أو غير المادية أو من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المنظمين بغرض بلوغ هدف معين.

و) **"الممتلكات"**: الموجودات بكل أنواعها، سواء كانت مادية أو غير مادية، منقولة أو غير منقولة، ملموسة أو غير ملموسة، والمستندات أو السندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها.

ز) **"العائدات الإجرامية"**: كل الممتلكات المتأتية أو المتحصل عليها، بشكل مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب جريمة.

ح) **"التجميد" أو "الحجز"**: فرض حظر مؤقت على تحويل الممتلكات أو استبدالها أو التصرف فيها أو نقلها، أو تولي عهدة الممتلكات أو السيطرة عليها مؤقتا، بناء على أمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى.

ط) **"المصادرة"**: التجريد الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن هيئة قضائية.

ي) **"الجرم الأصلي"**: كل جرم تأتت منه عائدات يمكن أن تصبح موضوع تبييض للأموال وفقا للتشريع المعمول به ذي الصلة.

ك) **"التسليم المراقب"**: الإجراء الذي يسمح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من الإقليم الوطني أو المرور عبره أو دخوله بعلم من السلطات المختصة وتحت مراقبتها، بغية التحري عن جرم ما وكشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابه.

ل) **"الاتفاقية"**: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

م) **"الهيئة"**: يقصد بها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

الباب الثاني
التدابير الوقائية في القطاع العام

التوظيف

المادة 3 : تراعى في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية :

1– مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة،

2 – الإجراءات المناسبة لاختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد،

3 – أجر ملائم بالإضافة إلى تعويضات كافية،

4 – إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لتمكين الموظفين العموميين من الأداء الصحيح والنزيه والسليم لوظائفهم وإفادتهم من تكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد.

التصريح بالممتلكات

المادة 4 : قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الممتلكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بممتلكاته.

يقوم الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالممتلكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهدته الانتخابية.

يجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول.

كما يجب التصريح بالممتلكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة.

محتوى التصريح بالممتلكات

المادة 5 : يحتوي التصريح بالممتلكات، المنصوص عليه في المادة 4 أعلاه، جردا للأملاك العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتتب أو أولاده القصر، ولو في الشيوع، في الجزائر و/ أو في الخارج.

يحرر هذا التصريح طبقا لنموذج يحدد عن طريق التنظيم.

كيفيات التصريح بالممتلكات

المادة 6 : يكون التصريح بالممتلكات الخاص برئيس الجمهورية، وأعضاء البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه، ورئيس الحكومة وأعضائها، ورئيس مجلس المحاسبة، ومحافظ بنك الجزائر، والسفراء، والقناصلة، والولاة، أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، وينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين (2) المواليين لتاريخ انتخاب المعنيين أو تسلمهم مهامهم.

يكون التصريح بممتلكات رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة أمام الهيئة، ويكون محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة خلال شهر.

يصرح القضاة بممتلكاتهم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا.

يتم تحديد كيفيات التصريح بالممتلكات بالنسبة لباقي الموظفين العموميين عن طريق التنظيم.

مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين

المادة 7 : من أجل دعم مكافحة الفساد ، تعمل الدولة والمجالس المنتخبة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية وكذا المؤسسات العمومية ذات النشاطات الاقتصادية، على تشجيع النزاهة والأمانة وكذا روح المسؤولية بين موظفيها ومنتخبيها، لاسيما من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزيه والملائم للوظائف العمومية والعهدة الانتخابية.

المادة 8 : يلتزم الموظف العمومي بأن يخبر السلطة الرئاسية التي يخضع لها إذا تعارضت مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة، أو يكون من شأن ذلك التأثير على ممارسته لمهامه بشكل عاد.

إبرام الصفقات العمومية

المادة 9 : يجب أن تؤسس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية والمنافسة الشريفة وعلى معايير موضوعية.

ويجب أن تكرس هذه القواعد على وجه الخصوص :

- علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية،
- الإعداد المسبق لشروط المشاركة والانتقاء،
- معايير موضوعية ودقيقة لاتخاذ القرارات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية،
- ممارسة كل طرق الطعن في حالة عدم احترام قواعد إبرام الصفقات العمومية.

تسيير الأموال العمومية

المادة 10 : تتخذ التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية والمسؤولية والعقلانية في تسيير الأموال العمومية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، ولاسيما على مستوى القواعد المتعلقة بإعداد ميزانية الدولة وتنفيذها.

الشفافية في التعامل مع الجمهور

المادة 11 : لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا :

- باعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها، وكيفية اتخاذ القرارات فيها،
- بتبسيط الإجراءات الإدارية،
- بنشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية،
- بالرد على عرائض وشكاوى المواطنين،
- بتسبيب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن، وبتبيين طرق الطعن المعمول بها.

التدابير المتعلقة بسلك القضاة

المادة 12 : لتحصين سلك القضاء ضد مخاطر الفساد، توضع قواعد لأخلاقيات المهنة وفقا للقوانين والتنظيمات والنصوص الأخرى السارية المفعول.

في القطاع الخاص

المادة 13 : تتخذ تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، والنص عند الاقتضاء، على جزاءات تأديبية فعالة وملائمة وردعية تترتب على مخالفتها.

ولهذا الغرض يجب أن تنص التدابير المذكورة، لاسيما على مايأتي :

1 – تعزيز التعاون بين الأجهزة التي تقوم بالكشف والقمع وكيانات القطاع الخاص المعنية،

2 – تعزيز وضع معايير وإجراءات بغرض الحفاظ على نزاهة كيانات القطاع الخاص المعنية، بما في ذلك مدونات قواعد السلوك من أجل قيام المؤسسات وكل المهن ذات الصلة بممارسة نشاطاتها بصورة عادية ونزيهة وسليمة، للوقاية من تعارض المصالح وتشجيع تطبيق الممارسات التجارية الحسنة من طرف المؤسسات فيما بينها وكذا في علاقتها التعاقدية مع الدولة،

3 – تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص،

4 – الوقاية من الاستخدام السيء للإجراءات التي تنظم كيانات القطاع الخاص،

5 – تدقيق داخلي لحسابات المؤسسات الخاصة.

معايير المحاسبة

المادة 14 : يجب أن تساهم معايير المحاسبة وتدقيق الحسابات المعمول بها في القطاع الخاص في الوقاية من الفساد وذلك بمنع مايأتي :

1– مسك حسابات خارج الدفاتر،

2 – إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبيينها بصورة واضحة،

3 – تسجيل نفقات وهمية، أو قيد التزامات مالية دون تبيين غرضها على الوجه الصحيح،

4 – استخدام مستندات مزيفة،

5 – الإتلاف العمدي لمستندات المحاسبة قبل انتهاء الآجال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

مشاركة المجتمع المدني

المادة 15 : يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته بتدابير مثل :

– اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية،

– إعداد برامج تعليمية وتربوية وتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع،

– تمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد، مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة وشرف وكرامة الأشخاص، وكذا مقتضيات الأمن الوطني والنظام العام وحياد القضاء.

تدابير منع تبييض الأموال

المادة 16 : دعما لمكافحة الفساد يتعين على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، بما في ذلك الأشخاص الطبيعيين أو الإعتباريين الذين يقدمون خدمات نظامية أو غير نظامية في مجال تحويل الأموال أو كل ما له قيمة، أن تخضع لنظام رقابة داخلي من شأنه منع وكشف جميع أشكال تبييض الأموال وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

الباب الثالث
الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

إنشاء هيئة الوقاية من الفساد ومكافحته

المادة 17 : تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد.

النظام القانوني للهيئة

المادة 18 : الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية.

تحدد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها عن طريق التنظيم.

استقلالية الهيئة

المادة 19 : تضمن استقلالية الهيئة بوجه خاص عن طريق اتخاذ التدابير الآتية :

1 – قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة، المؤهلين للاطلاع على معلومات شخصية وعموما على أية معلومات ذات طابع سري، بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل استلام مهامهم.

تحدد صيغة اليمين عن طريق التنظيم.

2 – تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها،

3 – التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها،

4 – ضمان أمن وحماية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة والشتم أو الاعتداء مهما يكن نوعه، التي قد يتعرضون لها أثناء أو بمناسبة ممارستهم لمهامهم.

مهام الهيئة

المادة 20 : تكلف الهيئة لاسيما بالمهام الآتية :

1 – اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية،

2 – تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، واقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة،

3 – إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد،

4 – جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية، عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها،

5 – التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، والنظر في مدى فعاليتها،

6 – تلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها، وذلك مع مراعاة أحكام المادة 6 أعلاه في فقرتيها 1 و3،

7 – الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد،

8 – ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا، على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، التي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين،

9 – السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي،

10 – الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، وتقييمها.

تزويد الهيئة بالمعلومات والوثائق

المادة 21 : يمكن الهيئة، في إطار ممارسة المهام المذكورة في المادة 20 أعلاه، أن تطلب من الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد.

كل رفض متعمد وغير مبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات و/أو الوثائق المطلوبة يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة في مفهوم هذا القانون.

علاقة الهيئة بالسلطة القضائية

المادة 22 : عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي، تحول الملف إلى وزير العدل، حافظ الأختام، الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.

السر المهني

المادة 23 : يلتزم جميع أعضاء وموظفي الهيئة بحفظ السر المهني، ويطبق هذا الالتزام كذلك على الأشخاص الذين انتهت علاقتهم المهنية بالهيئة.

كل خرق للالتزام المذكور في الفقرة السابقة، يشكل جريمة يعاقب عليها بالعقوبة المقررة في قانون العقوبات لجريمة إفشاء السر المهني.

تقديم التقرير السنوي

المادة 24 : ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعاينة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء.

الباب الرابع

التجريم والعقوبات وأساليب التحري

رشوة الموظفين العموميين

المادة 25 : يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج :

1 – كل من وعد موظفا عموميا بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته،

2 – كل موظف عمومي طلب أو قبل، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لنفسه أو لصالح شخص آخر أو كيان آخر، لأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته.

الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية

المادة 26 : يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج :

المصدر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية .عدد14 . 08 مارس2006.

الملحق رقم (5): تقرير المنتدى الاقتصادي العالمي عن تكنولوجيا المعلومات بالجزائر.

Algeria

Key indicators

Population (millions), 2008	34.4
GDP per capita (PPP $), 2008	6,709
Mobile phone subscriptions per 100 population, 2008	92.7
Internet users per 100 population, 2008	11.9
Internet bandwidth (Mb/s) per 10,000 population	n/a
Utility patents per million population, 2008	0.0

Networked Readiness Index

Edition (number of economies)	Rank
2009–2010 (133)	**113**
2008–2009 (134)	108
2007–2008 (127)	88

Global Competitiveness Index 2009–2010 (133)	83

Environment component 120

Market environment		**128**
1.01	Venture capital availability	118
1.02	Financial market sophistication	127
1.03	Availability of latest technologies	126
1.04	State of cluster development	131
1.05	Burden of government regulation	126
1.06	Extent and effect of taxation	70
1.07	Total tax rate, 2008*	121
1.08	Time required to start a business, 2009*	75
1.09	No. of procedures required to start a business, 2009*	120
1.10	Intensity of local competition	109
1.11	Freedom of the press	101
Political and regulatory environment		**121**
2.01	Effectiveness of law-making bodies	103
2.02	Laws relating to ICT	127
2.03	Judicial independence	112
2.04	Intellectual property protection	110
2.05	Efficiency of legal framework in settling disputes	86
2.06	Efficiency of legal framework in challenging regs.	100
2.07	Property rights	120
2.08	No. of procedures to enforce a contract, 2009*	117
2.09	Time to enforce a contract, 2009*	90
2.10	Level of competition index, 2007*	82
Infrastructure environment		**86**
3.01	Number of telephone lines, 2008*	93
3.02	Secure Internet servers, 2008*	112
3.03	Electricity production, 2006*	91
3.04	Availability of scientists and engineers	57
3.05	Quality of scientific research institutions	111
3.06	Tertiary education enrollment, 2007*	79
3.07	Education expenditure, 2007*	54
3.08	Accessibility of digital content	126
3.09	Internet bandwidth*	n/a

Readiness component 93

Individual readiness		**66**
4.01	Quality of math and science education	101
4.02	Quality of the educational system	118
4.03	Buyer sophistication	118
4.04	Residential telephone connection charge, 2008*	61
4.05	Residential monthly telephone subscription, 2008*	8
4.06	Fixed broadband tariffs, 2008*	40
4.07	Mobile cellular tariffs, 2008*	41
4.08	Fixed telephone lines tariffs, 2008*	67
Business readiness		**102**
5.01	Extent of staff training	121
5.02	Local availability of research and training	111
5.03	Quality of management schools	115
5.04	Company spending on R&D	99
5.05	University-industry collaboration in R&D	120
5.06	Business telephone connection charge, 2008*	44
5.07	Business monthly telephone subscription, 2008*	5
5.08	Local supplier quality	120
5.09	Computer, comm., and other services imports*	n/a
5.10	Availability of new telephone lines	109
Government readiness		**121**
6.01	Government prioritization of ICT	113
6.02	Gov't procurement of advanced tech. products	122
6.03	Importance of ICT to gov't vision of the future	119

Usage component 125

Individual usage		**93**
7.01	Mobile telephone subscriptions, 2008*	66
7.02	Personal computers, 2005*	111
7.03	Broadband Internet subscribers, 2008*	81
7.04	Internet users, 2008*	91
7.05	Internet access in schools	123
Business usage		**133**
8.01	Prevalence of foreign technology licensing	126
8.02	Firm-level technology absorption	130
8.03	Capacity for innovation	129
8.04	Extent of business Internet use	133
8.05	Creative industries exports, 2004*	106
8.06	Utility patents, 2008*	90
8.07	High-tech exports, 2007*	120
Government usage		**128**
9.01	Government success in ICT promotion	112
9.02	Government Online Service Index, 2009*	120
9.03	ICT use and government efficiency	127
9.04	Presence of ICT in government agencies	116
9.05	E-Participation Index, 2009*	118

* Hard data

Note: For further details and explanation, please refer to the section "How to Read the Country/Economy Profiles" at the beginning of this chapter.

المصدر: Irene MIA . Soumitra Dutta ,**the global information technology repport 2009-2010**. World Economic Forum .available at ; http://www.weforum.org/document/GITR10/index.html

قائمة المراجع:

الكتب:

باللغة العربية

1- الأعرجي عاصم ، **نظم وأساليب وبرامج التنمية الإدارية** . المعهد العربي للثقافة العمالية وبحوث العمل بغداد 1976 .

2-احمد محيو ، **محاضرات في المؤسسات الإدارية** . ترجمة محمد عرب صاصيلا ديوان المطبوعات الجامعية .

3- الطماوي سليمان محمد ، **الوجيز في نظم الإدارة والحكم** . دار الفكر العربي القاهرة 1962.

4- الباز داوود عبد الرزاق ، **الإدارة العامة(الحكومة)الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وموظفيه** .جامعة الكويت مجلس النشر العلمي .الكويت 2004.

5- السلمي علاء عبد الرازق السلمي، **الادارة الالكترونية e-management** . دار وائل للنشر عمان .2006.

6- الكبيسي عامر ، **الفساد والعولمة** .المكتب الجامعي الحديث ،الرياض.2005 .

7- القريوتي محمد قاسم ، **الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق** . دار وائل للنشر والتوزيع عمان 2001.

8- العدوان ياسر مناع ، **نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي** .المنظمة العربية للعلوم الإدارية .عمان .1986.

9- الجميلي خيري خليل ، **التنمية الإدارية في الخدمة الاجتماعية.(البناء الاجتماعي للمجتمع)** المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية مصر .1997 .

10- الكايد زهير عبد الكريم ، **الحكمانية ،قضايا وتطبيقات** .المنظمة العربية للتنمية الإدارية. القاهرة.2003.

24- اللوزي موسى ، **التنمية الإدارية** . دار وائل للنشر ، عمان .2002.

12- بوحوش عمار ، **نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين** . دار الغرب الإسلامي .ط20061.

13- بوالشعير سعيد ، **النظام السياسي الجزائري** . دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع عين مليلة . ط2 1993.

14- بوضياف احمد ، **الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية** .المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر 1989.

15- داغر منقذ محمد ، **علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها (حالة دراسية من دولة عربية)** ، سلسلة دراسات إستراتيجية . مركز الإمارات للدراسة والبحوث الإستراتيجية .أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة.العدد60. ط1.

16- درويش إبراهيم ، **التنمية الإدارية** . دار النهضة العربية . القاهرة 1975.

17- عبد المجيد عبد المطلب ، **التمويل المحلي والتنمية المحلية** ، الدار الجامعية الإسكندرية 2001.

18- عاشور احمد صقر ، **إصلاح الإدارة الحكومية** . المنظمة العربية للعلوم الإدارية القاهرة 1995.

19- (ـــــ ، ـــــ) ، **الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن**. دار النهضة العربية للطباعة والنشر 1979.

20- عطوي عبد الله ، **السكان والتنمية البشرية** . دار النهضة العربية.بيروت. ط1 2004.

21- عبد الهادي احمد ، **الانحراف الإداري في الدول النامية**. مركز الإسكندرية للكتاب.الإسكندرية . 1997.

20- فهمي محمود صلاح الدين ، **الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية** . دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب الرياض 1995.

22- قصير مزياني فريدة ، **القانون الإداري الجزائري** . مطبعة عمار فرقاني . باتنة.

23- كوش هيو ،**إدارة الجودة الشاملة . تطبيق مبدأ الجودة الشاملة في الرعاية الصحية وضمان الاستمرار بها**. ترجمة طلال بن عايد الأحمدي . معهد الإدارة العامة .الرياض .

24- نجم عبود نجم ، **أخلاقيات الإدارة في عالم متغير** . المنظمة العربية للتنمية الإدارية القاهرة 2006.

باللغة الفرنسية

1- BARILARI Andri ,"**la modernisation de l'administration** "libraire générale de droits et de jurisprudence. PARIS France.

2-HAUT CONCEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE .**Les non -dits de la bonne gouvernance** . Edition KARTHLA. PARIS ,2001.

3-Hermet Guy, Kazancigil Ali et Prud'homme Jean-François," **La gouvernance Un concept et ses Applications**". Edition KARTHLA. PARIS,2005.

4 -Leserche Jean Philipe , **gouvernance Local . coopération et légitimité le cas Suisse dans une perspective comparée** .édition PEDONE.

باللغة الانجليزية

1- Barton Joan A. and Marson D. Brian," **Service Quality :An introduction",** Province of British Columbia Publicqtion.1991.

2- Mont Palmer," **The Dilemmas Of Political Development"** .Peacock Publishers, Inc.Illionois1979.

المجلات والدوريات:

باللغة العربية

1- أوكيل محمد سعيد ، **نحو إصلاح إداري مستقبلي فعال في الجزائر**. مجلة إدارة ، المجلد الثامن .عدد1998.10 .

2- أحميداتو محمد ، **من اجل تقارب اجتماعي ثقافي للإدارة العمومية** . ترجمة محمد عجاتي رضا.مجلة الجيش. فيفري 1997.

3- السلمي علي ، **التنمية الإدارية** . المجلة العربية للإدارة . المنظمة العربية للعلوم الإدارية ،القاهرة .عدد02. 1997.

4- القحطاني سالم سعيد ، **إدارة الجودة الشاملة وإمكانية تطبيقها في القطاع الحكومي** .مجلة الإدارة العامة، الرياض.عدد78.ابريل 1993.

5- البشري طارق ، **دور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد** ، مجلة المستقبل العربي . مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت عدد310 ديسمبر2004.

6- الكبيسي عامر ، **التنمية الإدارية إشكالات ومداخل** . مجلة الأمن والحياة ،أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية.الرياض .عدد236 مارس –ابريل 2002.

7- سعد الدين إبراهيم ، **مستقبل التنمية في الوطن العربي** . سلسلة عالم الفكر،عدد02 .مجلد 02.الكويت. 1989.

8- شين دويونغ ، كالينوسكي جون و أبو العينين جابر ، **جوانب تنفيذية حاسمة في إدارة الجودة الكلية** . ترجمة محمد بن احمد العبيدي . مجلة الإدارة العامة .الرياض العدد01.المجلد 39.ابريل 1999.

9- عباس عبد المنعم ، **تخطيط وتصميم البرامج التدريبية** . مجلة التنمية الادارية،الجهاز المركزي للتنظيم و الإدارة، مصر.عدد115.افريل2007.

10- عبد الفضيل محمود ، **مفهوم الفساد و معاييره** .مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت عدد309 نوفمبر 2004.

11- عبد السيد عبد السيد صبري ، **المراجعة التنظيمية ، إعادة الهيكلة**.مجلة التنمية الإدارية الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، مصر.عدد117.اكتوبر2007.

12-عبد اللطيف عادل، **الفساد كظاهرة عربية واليات ضبطها:إطار لفهم ظاهرة الفساد في الوطن العربي ومعالجتها** ، مجلة المستقبل العربي .مركز دراسات الوحدة العربية . بيروت عدد309 سبتمبر 2004.

13- ماتلو الطيب ، **التنمية المحلية آفاق ومعاينات** ، مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر ، العدد الرابع، أكتوبر 2003.

14-مسرة أنطوان ، **دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد**، مجلة المستقبل العربي مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت عدد310 ديسمبر2004.

15- مقدم سعيد ، **ملاحظات حول منظومتنا الإدارية ومشروع القانون الأساسي للوظيف العمومي لعام1999** . مجلة إدارة .المجلد 12.عدد02 .2002.

باللغة الفرنسية

1-BEN AKEZOUH -Chabane," **de la gouvernance locale en Algérie a travers les processus de déconcentration et décentralisation**" .revue IDARA .volume13.n01.2003.

2- Chevallier Jaque, "**les transformations de la citoyenneté**". Regards sur l'actualité.la documentation française. France. Mensuel N250 Avril1999.

3- COSTA Jean-Paul, "**la transparence administrative**" .revue regards sur l'actualité.la documentation française .France. Mensuel n244.Septembre-Octobre1998.

4-FERFERA Mohamed Yacine et BENABDALLAH Yousef," **Administration locale , décentralisation et gouvernance**" .revue IDARA volume13.n01.2003.

5-PONTIER Jean-Marie, "**collectivité territoriale; la démocratie de proximité les citoyens, les el lus locaux et la décision locale** " la revue administrative. N326.Mars- Avril2002.

6-R.KHELLOUFI, "**Le médiateur de la république**" .revue IDARA .volume08.n01.1998.

7- SEDJARI Ali, "**état et administration, tradition ou modernité** ",les édition quessous .

باللغة الانجليزية

1-B. Werner -Simpson," **New Direction in the Study of Administrative Corruption**". Public Administration Review, vol.43, no.0 2 (1993).

2- Caiden Naomi J " **Shortchanging the Public**". Public Administration Review ,vol.39,no.3 (1979)

3-J.G Peter & S. Welch," **Political Corruption in America A Search For Definition and Theory** " Political Science Review, vol.72 no.3(1978).

4- Kursany Ibrahim & Kameir El- Wathig,"**Corruption as a Fifth of Production in The Sudan**" Development and Peace,Vol .6(Autumn1985)

المذكرات والرسائل العلمية:

1- المطيري فيصل بن طلع بن طايع ، **معوقات تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد**. رسالة مقدمة للحصول على درجة الماجستير في العدالة الجنائية . جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، قسم العدالة الجنائية. الرياض 2008.

2 – آل الشيخ خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن عمر، **الفساد الإداري أنماطه أسبابه وسبل مكافحته (نحو بناء نموذج تنظيمي)** .أطروحة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية. جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية،قسم العلوم الإدارية. الرياض.2007.

3- آل سمير فيصل بن معيض ، **استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني** . أطروحة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه في العلوم الأمنية. جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض . 2008.

4- فيرم فاطمة الزهراء ، **الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر** . مذكرة لنيل شهادة الماجستير.قسم عام فرع الإدارة والمالية ، كلية الحقوق .جامعة الجزائر. 2004.

الملتقيات:

ABDENNOUR Azzedine **. réforme administrative en Algérie ,défis et options prioritaires** .meeting on priorities in innovating governance and public administration in Mediterranean region. NAPLES 17-20.Mais 2004.

إصدارات المنظمات الدولية (تقارير ، أبحاث):

1- الشفافية الدولية ، **مؤشر مدركات الفساد** . نيويورك 2005.

2- الأمم المتحدة ، مكتب السياسات الإنمائية ،شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم . **مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم** . نيويورك 1997 .

3- بوزمان باري ، **التطوير الإداري في الدول النامية ، مدخل موقفي لتكامل نظرية الإدارة والسياق** .المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، أساليب دعم قدرات أجهزة التطوير الإداري في الدول النامية،(تقرير اجتماع الخبراء الذي عقدته دائرة التعاون الفني للأمم المتحدة ببروكسل بلجيكا 1989) ترجمة عبد الهادي مسلم . عمان الأردن .

4- الأمم المتحدة ، **الفساد في الحكومة** .الندوة الإقليمية المنعقدة في لاهاي لدائرة التعاون الفني للتنمية . ترجمة نادر أبو شيخة. المنظمة العربية للتنمية الإدارية 1989،

5- الأمم المتحدة إدارة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ، إشراك **المجتمع المدني في تحسين أسلوب الإدارة المحلية**. نيروبي ابريل 2005.

6- المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، إدارة البحوث والدراسات . الأمم المتحدة ، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية. **تجارب عالمية مختارة في الإصلاح الإداري دراسة حالة خمس دول أسيوية** .1998 .

القواميس:

1- جيفري روبرت والستر ادوارد ، **المعجم الحديث للتحليل السياسي** . ترجمة سمير عبد الرحيم الجبلي .

2-Webster' s New Collegiate Dictionary,(USA G& C .Merriam Company).

التقارير:

- **تقرير حول تقييم واقتراح برنامج العمل في قطاع الإصلاح الإداري والوظيف العمومي** .المديرية العامة للوظيف العمومي. مايو 1999.

النصوص القانونية والوثائق الرسمية:

1-المرسوم 76-39 المؤرخ في 1976/20/20 الخاص بإعادة تنظيم وزارة الداخلية.

2-المرسوم 82-16 المؤرخ في 1982/10/12 الخاص بإعادة تهيئة هياكل الحكومة.

3-المرسوم 83-614 المؤرخ في 1983/11/05 المتضمن إنشاء لجان وطنية للإصلاح الإداري.

4-المرسوم 84-104 المؤرخ في 1984/05/12. المتضمن إنشاء محافظة الإصلاح والتجديد الإداري.

5-المرسوم 96-113 المؤرخ في 1996/03/23. المتضمن إنشاء وسيط الجمهورية.

6-المرسوم 327 المؤرخ في 2000/11/22 المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها.

7-المرسوم 04-128 المؤرخ في19 /2004/04 . المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

8-المرسوم 06-137 المؤرخ في 2006/04/10. المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته .

9- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 2006/02/20.يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية .عدد14 . 08 مارس2006.

10- قانون الولاية 1999 .

11- قانون البلدية 1999.

المقالات الصحفية:

باللغة العربية

1- **نص التعليمة الراسية المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد**. جريدة الخبر الأسبوعي .31جانفي 2010.

2- **الرئيس يأمر بإخضاع المسؤولين لمراقبة مستمرة**. جريدة الخبر اليومي عدد2826 الثلاثاء 19 جانفي 2010.

3- **تفاصيل قانوني مشروع الولاية والبلدية، استقرار المجالس المنتخبة وحماية مصالح المواطنين**. جريدة المساء الأربعاء 26 اكتوبر2009.

4- **صلاحيات مطلقة للولاة وإجراءات ردعية للمنتخبين تصل إلى الفصل** ، جريدة الشروق اليومي عدد2797 الخميس 17 ديسمبر 2009.

باللغة الفرنسية

1- A. Ryad ; "**Fin du monopole sur le téléphone ,Internet et les télécommunication :le privé entre en ligne**". Quotidien Liberté ,N2209.Mardi 18 Janvier2000.

وسائط سمعية بصرية:

-التلفزيون الجزائري ،الجلسة البرلمانية لمناقشة الأسئلة الشفوية الدورة الخريفية. 28 جانفي 2010.

المراجع الالكترونية:

باللغة العربية

إصدارات المنظمات الدولية:

1- الأمم المتحدة ، **برنامج إدارة الحكم في الدول العربية** .الشفافية والمسائلة متاح على http://www.pogar.org /arabic /governance /transparancy.aspx.

2- تقرير منظمة الشفافية الدولية متاح على :. http://ar.wikipedia.org

3- الأمم المتحدة، **مكافحة الفساد في الجزائر**. برنامج إدارة الحكم في الدول العربية www.undp-pogar.org.

4- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مكتب السياسات الإنمائية ، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم ، **مكافحة الفساد لتطوير إدارة الحكم** . متاح علىhttp://www.undp.org

5- ترتيب دول عربية حسب مؤشر ثروة الأمم الناهضة .المصدر www..moneymattersinstuit.org 2005

6- الأمم المتحدة، **إعلان فيينا بشان بناء الثقة في الحكومة**. فيينا 26- 27 جويلية2007 متاح على:.http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents.pdf

مواقع حكومية:

7- **إصدار جواز السفر الالكتروني و البيومتري في الجزائر بداية من 2010**. متاح على بوابة الوزير الأول http://www.prime ministre.gov.dz/arab/index.php?

8- اللجنة الالكترونية ، **الجزائر الالكترونية 2013** .متاح على: بوابة الوزير الأول http://www.prime- ministre.gov.dz/arab/media/pdfdossiertelecom/E Algerie.pdf.

9- **برنامج دعم الجماعات المحلية**، بوابة وزارة الداخلية والجماعات المحلية.متاح على:www.interieur.gov.dz/Default.aspx?I=ar

مقالات:

10- السلمي علي ، **المفاهيم والأسس الحديثة للتنمية الإدارية** .متاح على- ...www.aradoportal.org.eg/news_display2.aspx?

11- الكبيسي عامر ، **استراتيجيات مكافحة الفساد مالها وما عليها**. جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ،متاح على: http://www.shafafeyah.org/index.php?ind=downloads&op=entry_view&iden=1230

12- المغربي عبد الحميد عبد الفتاح ، **تمكين العاملين في المنظمات الحكومية ومنظمات القطاع الخاص**. متاح على .www.elmaghraby.com/cv.html

13- الكورتي فؤاد ،**التنمية الإدارية إطار جديد لتخليق المرفق العام** . متاح على:www.tanmia.ma/article/imprim.php

14- بختي إبراهيم ، **الانترنت في الجزائر** .مجلة الباحث عدد.2002.01 متاح على http://rcweb.luedled.net

15- تيشوري عبد الرحمان ،**إعادة الهيكلة الإدارية ودورها في تحسين أداء المؤسسات والجهات العامة والشركات ووحدات الإدارة المحلية** . متاح على www.hrdiscution .com./sitemapt-6616-html

16-(ـــ، ـــــ)، ، **الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية** .متاح على : الحوار المتمدن http//www.ahewar.org /debat /show.art

17-حنوش زكي ، **مظاهر الفساد في السلوك اليومي للمواطن العربي الأسباب ووسائل العلاج (دراسة حالة)** جامعة حلب متاح على:موقع الشفافية الكويتية http://www.shafafeyah.org/index.php?ind=downloads&op=entry_view&iden=1230

18- جمعة خالد صالح ، **مفهوم الشفافية والمسائلة ودور الأجهزة العليا للرقابة** . متاح على

http://www.libyansai.gov.ly/modules/publishers/item.php

19- خلادي عبد القادر ،**التكنولوجيات الحديثة للمعلومات والاتصال ودورها في تطوير البحث في علوم الإدارة** .المؤتمر العربي الثالث للبحوث الإدارية والنشر .المنظمة العربية للتنمية الإدارية .القاهرة مصر14-15ماي 2003. متاح على.www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../unpan009531.pdf

20- رحماني موسى ووسيلة السبتي، **واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية**، ورقة مقدمة في إطار الملتقى الدولي: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية .جامعة الحاج لخضر باتنة.2008. متاح على

www.univ-batna.dz/fac.../faculte/...RAMANIE_Moussa.doc

21- سالم اكرم، **مداخل التطوير الإداري ومظاهره في الدول النامية** .عالم التطوع العربي .متاح على:http//www.arab volunteering.org/corner/art-13974html

22-(ـــ، ـــــ)، **فلسفة الإدارة والحكم المحلي**. متاح على :الحوار المتمدن http//www.ahewar.org /debat /show.art.

23- سالم عطية عبد الواحد ، **فاعلية البرامج التدريبية لمواجهة متطلبات العولمة** . متاح على .www.unpan1.org/intradoc/groups/public/.../unpan.326364

24- طاشمة بومدين ، **التنمية الإدارية مدخل بديل للإصلاح والتمكين للتنمية السياسية في الجزائر** متاح على: http://www.univ-chlef.dz/Revue_academique_N01_2009.pdf

25-عبد الرازق حسام وشفق عبد الحافظ ، **دور الحوكمة في الصلاح الإداري** .متاح على: http// www.nazaha/q/search web/muhaseb/6.doc

26- عفيفي محمد صديق ، **قضايا خاصة في الإدارة المجتمعية ،الشفافية المسائلة الشراكة** متاح على . http://www.seddikaffifi.com/artical-11.doc

27- فوكة سفيان ومليكة بوضياف ، **الحكم الراشد ودوره في التنمية** .متاح على www.univ.chlef.dz .

28- قدوري سحر ، **مؤسسات المجتمع المدني وإمكاناتها في الحد من الفساد الإداري**. متاح على :http//www.nazaha.iq/search.web

29- قدوسي محمد ، **الدولة وظاهرة النيوباتريمونيالية في الجزائر بعد دستور 1989، استمرارية تطور أم تقطعات** . مجلة علوم إنسانية عدد36.السنة الخامسة شتاء2008. متاح على www.uluminsania.net

30- مهنا محمد فؤاد ، **تعريف الإصلاح الإداري** ندوة الإصلاح الإداري .الإمارة الشرقية .ابريل 2007.متاح على www.eastern emara.gov

31- ناجي عبد النور ، **نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة**. متاح على www.djelfa.info/vb/archive/index.php?t-109363.html

33- ناصر سمير محمود ، **التخلف الإداري في القطاع العام**. الحوار المتمدن.متاح على: http//www.ehewar.org/debat/show.art.asp.

34- ولد حامدون سليمان ، **اللامركزية ومساهمتها في التنمية المحلية**. متاح على http://www.shatharat.net/vb/showth read/php

35- **سمات الفساد في العالم العربي** . متاح على : http://www.jordan watch .net

36- **التسيب الإداري** . متاح على http//www.shattalarab.com.

37- **الأخلاقيات المهنية بين النصوص القانونية والممارسات اليومية وتبيان أسباب ضعفها وتراجعها**. متاح على:http://wwwinfpe.edu.dz

38- **تمكين العاملين من منظور التطوير الإداري**، متاح على : www.hrm-group.com/vb/showthreead.php...

39-نظرة على التنمية المحلية .متاح على www.tanmia.ma/article.php3?id_article...

باللغة الفرنسية

إصدارات المنظمات الدولية:

1-Nation Unies Conseil Economique et Social. Comite d'experts de l'administration publique **"Innovation en matière de gouvernance et d'administration publique en vie de la réussite des objectif s de développement convenus sur le plan internationale**" Décembre 2005.

http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un0222320pdf.

2- **La réforme administrative en Algérie ,innovations proposées et contraintes de mise en œuvre**. Disponible sur www.un pan org/inov med /documents.algerie

3-The World Bank ,"**gouvernance et lutte anti-corruption**" disponible

sur: http://world bank.org.uf36lx.CHAO

مقالات:

4- CHATTAB Nadia ,"**économie ,tic et bonne gouvernance en Algérie**" disponible sur www.dst.cirist. dz/séminaires/communication.

5- Merrien François- Xavier ;"**nouvelle gestion public un concept mythique**". lien social et politique .disponible sur :http://www.unige.ch/droits/cetel/publication/travau/.

باللغة الانجليزية

كتب:

1- AGERE Same, "**promoting good governance principles,practices and perspectives** available at www.books goole.com.

2- ERIKLAME Jane-, "**New Public Management** ".Routledge .London .Great Britain. www.books Google .com.

3-MCLAUGHLIM Kate . P.OSBORN Stephen and FERILE Euran,"**NewPublic Management current trends and future prospects" .**Routledge .London .Great Britain .www.books Google .com.

4-The WORLD BANK ,"**development in practice governance .the world bank experience". ** Washington .usa. available at www.books google .com.

5- Yhosh Robin, Cobbay Rony and Abu Siddique **, Good governance issues and sustainable divelopment.** ATLANTIC publishers and distributors . available at www.books google .com

إصدارات المنظمات الدولية:

6-The World Bank**. Gouvernance et Lutte Anti-corruption** . disponible

Sur : http//go.World Bank.org

7-The World Bank Group ,"**what is good governance**" governance matters 2008. available at http//info .world bank .org/governance/mgi/index.asp.

8-"**what is good governance**" www.//un escap.org

9-governance matters 2008, **world wide governance indicators 1996-2007**. World Bank Group. available at http//info .world bank .org/governance/mgi/index.asp.

10-undp .Zena ALI-AHMED, "**local governance for MDGs .local development strategy& linkage with local governance** MORROCO.2006.available at www.undp.org

11-United Nations Development Programme. Human Development Repport Ofice,"**Decetrallzation and National Human Development Repports**" available at www.undp.org

12-United Nation Research Institution For Social Development; "**New Public Management Approach and Crises States**" Geneva SWITZERLAND.Septembre1999. available at www.undp.org

13-Irene MIA . Soumitra Dutta ,**the global information technology repport 2009-2010**. World Economic Forum .available at ;

http://www.weforum.org/document/GITR10/index.html

فهرس الأشكال و الجداول:

فهرس الموضوعات:

الموضوع	الصفحة